

## ALBERTO RULL SABATER

### La Seguridad Social ante su reforma y regionalización

---

#### INTRODUCCION

Instituciones y sistemas que tratan de proporcionar un cuadro más o menos general de prestaciones sociales a colectivos determinados de asegurados y beneficiarios, son hechos que ya cuentan con una larga historia en nuestro país, al igual respecto a todos aquellos países en los que el progreso económico-industrial y social desde hace años había alcanzado altas cotas de formación y desenvolvimiento.

En nuestro país es a partir de principios del presente siglo XX cuando, aunque de forma muy incipiente y limitada, y por la vía de la llamada "cuestión social", centrada en llegar a unas mínimas soluciones de compromiso entre obreros y empresarios, se van perfilando instituciones que tengan como fin proporcionar, con arreglo a criterios rigurosamente técnicos, una suma de prestaciones básicas que amparen, por lo menos, determinadas contingencias o riesgos colectivos básicos de los sectores más avanzados del trabajo industrial. Es interesante resaltar que esta concepción tanto de ideas como en la ejecución práctica rebasa claramente las precedentes formas de asistencia o beneficencia orientadas a suavizar las condiciones más sangrantes de miseria, indigencia o calamidades, y también las fórmulas limitadas y de contenido no técnico de las Mutualidades o Montepíos gremiales y profesionales primitivas

N. de la R.: El presente artículo fue escrito con anterioridad al desarrollo de los primeros Estatutos de Autonomía aprobados. Las particularidades de los últimos números de la revista han impedido su publicación hasta ahora. Con todo, su interés se mantiene íntegro.

del pasado; fundamentalmente se trata de garantizar un nivel general de protección social referido a un colectivo social de grandes dimensiones respecto al cual son de perfecta aplicación todas las condiciones propias de un Seguro técnico avanzado, cuyo desarrollo se funda no tanto en la voluntariedad de la participación, sino en la obligatoriedad de la inclusión tanto de las empresas como de los obreros. Será el Estado quien asumirá la responsabilidad de imponer esta obligatoriedad, así como de configurar el contenido de las prestaciones, del sistema financiero y del mismo marco institucional de la gestión.

Cabe preguntarse en qué términos y con arreglo a qué formulas se materializa la formación de un sistema de Seguros Sociales Obligatorios primero, y de otro de Seguridad Social después. Y al respecto cabe advertir que el punto de referencia es doble:

- El primero, concerniendo al ámbito del colectivo social que va a ser sujeto tanto de la protección del sistema, como obligado a contribuir a su sostenimiento.

- El segundo, referido al ámbito espacial que afecta tanto a los colectivos objeto de protección, como a la misma esfera del ejercicio de la gestión del sistema.

El objeto al cual este estudio queda referido es esencialmente el segundo de los puntos que se acaban de indicar, es decir, cuanto guarda especial referencia a la dimensión espacial del sistema y más particularmente del modo de gestión que le es aplicable. Se trata de un aspecto hasta el presente muy poco analizado, pero que en las condiciones sociales y políticas en que se mueve nuestro país en la actualidad y cara a un muy próximo futuro está adquiriendo una especial relevancia. Será útil que, además de las perspectivas de futuro, se tengan interesantes experiencias del pasado que en estos momentos son poco menos que desconocidas, pero que constituyen ejemplos interesantes a tener en cuenta.

#### LAS EXPERIENCIAS DEL PASADO

En los antecedentes de la Seguridad Social española nos encontramos con la existencia de dos largas y densas etapas de contenido e incluso signo contrario:

- la primera, aquélla que arranca desde la fundación del Instituto Nacional de Previsión en el año 1908 y que perdura dentro de una lí-

nea de actuaciones muy perfilada hasta el año 1939, en que de forma ostensible comienza a quebrar para acabar con todo su contenido más esencial en los primeros meses de 1941;

— la segunda, se inicia con unos primeros cambios muy sustantivos a fines de 1939, se afirma a comienzos de 1941 para tomar un rumbo en ciertos aspectos firmes, pero en otros muy cambiante, y más como respuesta a necesidades de urgencia que a planteamientos de base; prácticamente llega hasta nuestros días.

Pasamos seguidamente a examinar el contenido y significación de cada una de estas etapas.

#### a) *La primera etapa 1908 - 1939*

Formas de previsión social han existido bajo diversos modos en muchas épocas y países y respecto a colectivos los más diversos, aunque referidas preferentemente a las clases medias y a las profesiones. Pero con un carácter de previsión social e implantación obligatoria, la primera experiencia es aquélla que se articula en la Alemania Imperial, en función a los criterios políticos de Bismarck, a fines del pasado siglo; ahora bien, más que la creación "ex novo" de un sistema en su totalidad, lo que en este caso se hizo fué la declaración de obligatoriedad de que las clases trabajadoras estuvieran aseguradas respecto a determinados riesgos a través del sistema ya existente y ampliamente difundido en la Alemania de entonces, de entidades, mutualidades, etc. de previsión en beneficio de asegurados trabajadores. No es de extrañar que por haberse articulado el sistema alemán con base a este difuso esquema de un gran número de entidades de previsión ya existentes, todavía hoy en día la maraña de una gestión compleja repartida en un gran número de Cajas y de Mutualidades continúe teniendo vigencia. Los demás países de industrialización avanzada, en los cuales las experiencias de formas de previsión para los trabajadores eran también importantes, poco a poco fueron siguiendo el ejemplo alemán, aún cuando con soluciones adaptadas a su propia situación; el fin de la Gran Guerra 1914-19 significó un gran auge a la extensión y aplicación de sistemas generales de Previsión Social Obligatoria en los países industriales de Europa, puede ello en razón a que de alguna manera los Gobiernos se sintieran obligados a compensar por este medio a las clases laboriosas de sus países los grandes esfuerzos y sacrificios que dicha guerra les impuso (algo parecido ocurriría años después, cuando los sistemas de Seguridad Social toman fuerza y

extensión inmediatamente después de la última Guerra Mundial 1939-1945).

En España las cosas marcharon con una gran lentitud y con un manifiesto desfase respecto a los avances alcanzados en los países industrializados de Europa; lo cual no quiere decir que no se hubieran producido preocupaciones tempranas respecto a este tema, y que un cierto auge mutualista y de protección mútua no hubiera alcanzado un cierto grado de desarrollo principalmente en Vizcaya, Cataluña (principalmente en la región en torno a Barcelona) y ciertos puntos de Levante. Las primeras preocupaciones en torno a la necesidad de un sistema de previsión social obligatoria cabe situarlas a fines del pasado siglo XIX y en el marco de la *Comisión de Reformas Sociales* por entonces creada. En concreto, el antecedente remoto más claro es la carta que en el año 1890 envió el Sr. Maluquer y Salvador a dicha Comisión en el sentido de proponer la creación de un Instituto para el ejercicio de la previsión social en España; pero en realidad las cosas no comienzan a ponerse seriamente en marcha hasta en el año 1903, en el cual el *Instituto de Reformas Sociales* formuló una moción expresa al respecto al 30 de junio de dicho año; a consecuencia de la misma se constituyó en el seno de dicho Instituto una Ponencia que asumió la tarea de preparar un Anteproyecto de Ley para la creación de un Instituto Nacional de Previsión encargado de asumir tanto la gestión como la difusión de la previsión social en España; el anteproyecto fue entregado al Gobierno en el año 1904, pero la situación política es lo bastante inestable como para que el Gobierno lo asuma y presente para su aprobación a las Cortes; una situación favorable se presenta a principios de 1908 al asumir la Presidencia del Gobierno Dato, y dicho anteproyecto es confirmado como Ley el 28 de febrero de 1908. Estando el marco legal establecido, el Instituto Nacional de Previsión pudo constituirse y comenzar la realización de sus primeras operaciones a principios de 1909. Pero ello no significaba que la Previsión Social obligatoria se hubiera puesto en marcha, para ello habrá que esperar a principios de la década de los veinte conforme veremos, pero sí que un primer paso estaba dado y que determinadas formas de previsión social voluntarias podían ser puestas en marcha como en efecto así fue ocurriendo.

Pero lo que aquí nos interesa destacar, pues su espíritu y su forma de actuación no cambiarán con la implantación de los primeros Seguros Sociales Obligatorios, son las líneas de actuación y comportamiento que configuraban su modo de ejercer la gestión, y más especialmente, su significación a la realidad regional española. En tal sentido conviene resaltar que el Instituto se concibe animado de una actitud *federativa*, al tiempo que integralmente *representativa* de los intereses a un tiempo patronales y obreros (comprendida la misma Administración del Esta-



do) así como articulada sobre la realidad *regional*. Esto que fue una idea germinal, lo es también real en el transcurso de los años, y así cabe comprobar como en una Memoria del año 1929<sup>1</sup> se afirma por parte de la gerencia del Instituto que “por la peculiaridad de sus características, no permiten confundirle con un Departamento, una Sección Ministerial, o con una Mutualidad o Federación de Mutualidades, ni con una Compañía de Seguros...”, ya que en lo substancial está “organizado autónomicamente como el órgano técnico de una misión de Estado, ofreciendo la seguridad de un servicio público de interés vital y permanente”. Dentro de este contexto aparecen un cierto número de facultades muy características que al Instituto incumbe ejercer:

- la de asesorar al Gobierno en todos los asuntos de Previsión Social;
- la de preparar la actuación del Gobierno en estos mismos asuntos en la esfera de lo internacional;
- la de estudio y preparación en lo estadístico, actuarial y social, de los Seguros que debieran implantarse.

Pero el aspecto que alcanzó mayor relevancia práctica y que constituye una originalidad que desgraciadamente hoy en día apenas nadie recuerda, es que el Instituto Nacional de Previsión más que un organismo asumiendo en forma directa la totalidad de la gestión, asumía un papel de coordinación respecto a una gestión descentralizada regionalmente que al quedar implantado el primer Seguro Social, *el Retiro Obrero*, abarcaba un total de veinte Cajas Colaboradoras de ámbito territorial que cubrían la totalidad de éste conforme a una división regional. Conviene señalar que algunas de estas Cajas Colaboradoras eran instituciones de ahorro y previsión popular establecidas en las regiones más industrializadas del país, como eran las Cajas radicadas en Vizcaya, en San Sebastián, en Barcelona y León, pero que las restantes debieron su creación a los impulsos que recibieron del Instituto Nacional de Previsión, y que en algunos casos han sobrevivido hasta el presente dentro del marco de las entidades de ahorro benéficas; se puso especial énfasis en que las Cajas Colaboradoras fueran en todo caso entidades no lucrativas y con fines sociales, evitando por igual el burocratismo que la ambición de lucro, así como carencia de preocupación social y de vinculación al

1. Ver la Memoria titulada “Veinte años de Previsión Social”, Madrid 1929. La misma fue presentada al Consejo de Patronato del Instituto celebrado el 24 de mayo de 1929, y fue básicamente redactada por el entonces recién nombrado Consejero Delegado del Instituto, D. Inocencio Jimenez.

territorio de la región en que se ubicaban. Al respecto conviene no olvidar una afirmación de Maluquer y Salvador según la cual “que el Instituto Nacional de Previsión apareciera vasco en San Sebastián, Bilbao o Vitoria; catalán en Barcelona; aragonés en Zaragoza o Graus, castellano en Valladolid; andaluz en Sevilla; extremeño en Cáceres o Badajoz, gallego en Santiago, porque es genuinamente español”.

A continuación podrá verse cuál era la estructura de las Cajas Colaboradoras a partir de los años veinte hasta su disolución a fines de 1939, casi dos décadas de existencia en condiciones nada fáciles pero con una forma de actuación que en todo momento mereció los mayores reconocimientos por parte de todos.

*Cuadro de las Cajas Colaboradoras del I.N.P. 1921-39*

Denominación	Territorio
1) Caja Provincial Leonesa de Previsión	León
2) Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Barcelona.	Cataluña y Baleares
3) Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa	Guipúzcoa
4) Caja de Ahorros Vizcaina	Vizcaya
5) Caja de Previsión Social de Aragón	Aragón
6) Caja Regional Gallega de Previsión Social	Galicia
7) Caja Colaboradora Provincial Autónoma de Santander	Santander
8) Previsión Social Alavesa	Alava
9) Caja de Seguros Sociales y Ahorros de Andalucía Occidental	Sevilla, Córdoba, Huelva y Cádiz
10) Caja de Previsión Social de Salamanca, Avila y Zamora	Salamanca, Zamora y Avila
11) Caja Asturiana de Previsión Social	Asturias
12) Caja de Previsión Social del Reino de Valencia	País Valenciano
13) Caja Navarra de Pensiones	Navarra
14) Caja Extremeña de Previsión Social	Extremadura
15) Caja Regional de Previsión Social de Andalucía Oriental	Granada, Almería, Málaga y Jaén
16) Caja Regional Murciana-Albacetense de Previsión Social	Murcia y Albacete
17) Caja de Previsión Social de las Islas Canarias	Canarias
18) Caja de Previsión Social de Castilla la Vieja	Burgos, Logroño, Segovia y Soria
19) Caja de Previsión Social de Valladolid-Palencia	Valladolid y Palencia
20) Caja Regional de Previsión Social de Castilla la Nueva	Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Toledo.

Conviene poner de relieve que la representatividad y participación era también una postura relevante que se mantenía no sólo respecto al Instituto Nacional de Previsión como órgano central, sino también para todas las entidades colaboradoras del mismo, las cuales contaban con órganos de tal carácter para el control y vigilancia de las funciones por las mismas asumidas: los denominados Patronatos de Previsión Social afectos a cada región y entidad colaboradora. Específicamente a estos Patronatos les correspondían las siguientes funciones:

- la de tutelar la previsión social,
- la de cooperar en la preparación, difusión y funcionamiento de los Seguros Sociales,
- las de intervenir en los planes de inversión que correspondiera realizar por parte de las entidades colaboradoras;
- la de resolver los recursos que se elevasen con ocasión a la recaudación y liquidaciones de cuotas.

Pero es que como extensión a todas estas funciones, cabe destacar los esfuerzos realizados por el Instituto Nacional de Previsión y sus Cajas Colaboradoras para llevar la participación a través de la convocatoria de reuniones y asambleas que se realizaban sucesivamente en todas las regiones españolas, y en las cuales eran objeto de discusión y debate los problemas que en cada momento más importancia tenían, tanto respecto al mejor funcionamiento del sistema establecido, como para los progresos a realizar cara al futuro. Al respecto cabe recordar como actuaciones más destacadas las siguientes:

- las que tuvieron lugar en San Sebastián el 27 y 28 de septiembre de 1910; las de Barcelona, del 28 al 30 de enero de 1912; las del León, el 23 de marzo de 1913; de Sevilla, en 1917, todas ellas orientadas a divulgar el contenido y funciones de la Previsión Social y del Instituto Nacional de Previsión;

- un más amplio alcance tuvo la Asamblea que se realizó en San Sebastián, en octubre de 1919, así como las reuniones de Graus, en homenaje de Joaquín Costa, en mayo de 1920;

- una superior dimensión se alcanza en la Asamblea que del Instituto y de las Cajas Colaboradoras se celebró en Bilbao en septiembre de 1921;

- el estudio y análisis de actuaciones específicas en el plano de la aplicación de la previsión social obligatoria se inicia desde principios de la década de los años veinte, al respecto siendo objeto de consideración

los temas siguientes:

- Posibilidades de futura implantación de los Seguros de enfermedad, invalidez y maternidad, en la asamblea que en noviembre de 1922 tuvo lugar en Barcelona;
- estudio de las inversiones sociales de los Fondos de Previsión, especialmente en su aplicación para construcciones escolares, celebrada en septiembre de 1923 en Madrid;
- la forma de extender la aplicación del Retiro Obrero a los trabajadores del campo, en junio de 1924 en Burgos; este mismo tema, luego en enero de 1925 en Madrid, analizándose también la situación de los obreros del mar;
- sometiendo a consideración el modo de de extender la aplicación de los Seguros Sociales a los trabajadores del mar, en agosto de 1926, en Vigo;
- estudio de la previsión contra el paro forzoso en las reuniones que en junio de 1928 tuvieron lugar en Valencia; tema que luego sería objeto de nueva consideración en la asamblea celebrada en Barcelona del año 1930, en la cual también se analizaron diversos aspectos de la aplicación del recién implantado Seguro de Maternidad.

Un aspecto que hoy si apenas se recuerda, pero que tuvo un muy marcado interés en este período inicial de constitución de la Previsión social española: son los esfuerzos que sus responsables tuvieron que llevar a cabo para defender la independencia institucional del sistema frente a las apetencias políticas que trataban de someterla a sus conveniencias; tampoco resultó fácil que en sus formas de actuación prevaleciera el espíritu de concordia, colaboración y comprensión frente a todos los intereses en juego y que constituía una de sus más estimables reglas de conducta. Al respecto resulta de gran interés recordar unas manifestaciones del Consejero-Delegado del Instituto Nacional de Previsión D. Inocencio Jimenez formuladas en el año 1929 ante el Consejo de Patronato del Instituto:

“Yo creo —ya lo dije otra vez<sup>2</sup>— que el Instituto tuvo que sufrir la tentación más arrebataadora para los organismos maduros, que es la del Poder. Al organizar los Seguros Sociales, pudo ofrecerse un

2. Esta otra ocasión fue la disertación pronunciada por el mismo en la sesión regia de Previsión que se celebró en Madrid el 27 de febrero de 1923.

acaparamiento de caudales, una profusa red burocrática y un porte de Ministerio celosamente centralizador. Si la tuvo —y ello acredita su fortaleza— la resistió. Y acentuando la política iniciada en su propaganda, *invitó a las regiones a que participaran con sus instituciones propias y autónomas*, en la implantación del primer Seguro Social obligatorio, y lo logró.”

En efecto, primero en relación con el Retiro Obrero, como luego con el Seguro de Maternidad y la lucha contra el paro forzoso, se articuló un sistema de actuación coherente en el que quedaban integrados el Instituto Nacional de Previsión como organismo central coordinador y las Cajas Colaboradoras regionales con ámbito de gestión territorial, todas actuando conforme al más estricto sentido de autonomía respecto del poder público, pero de sujeción a una amplia representatividad de las fuerzas sociales y económicas interesadas. Los mecanismos básicos de relación entre Instituto y Cajas Colaboradoras eran los siguientes:

— por lo que se refiere a la *función directiva*, mediante la incorporación a los órganos de gobierno del Instituto Nacional de Previsión de una representación de las Cajas Colaboradoras; y a la inversa, figurando en los órganos directivos de éstas últimas una representación de dicho Instituto;

— respecto a la *función corporativa*, mediante las tareas asumidas por las Asambleas del Instituto, así como de sus Cajas Colaboradoras, tanto por lo que respecta a la elaboración de informes sobre aquellos temas de interés práctico que pudieran interesar que a la aplicación como al futuro desarrollo de la Previsión social.

Cabe destacar que no sólo formalmente sino también de hecho las Cajas Colaboradoras regionales mantuvieron un alto nivel de autonomía en la ejecución de la gestión y también respecto a actividades más generales, por ejemplo, en relación a las tareas de divulgación y a la confección de publicaciones propias<sup>3</sup>.

3. Prácticamente todas las Cajas Colaboradoras, además de publicaciones ocasionales, contaron con otras de carácter estrictamente periódico, al respecto pudiéndose citar a las siguientes:

- de la Caja Alavesa de Previsión Social, el Boletín “Cultura Social”;
- de la Caja de Seguros Sociales y de Ahorros de Andalucía Occidental, un “Boletín”;
- de la Caja de Previsión Social de Aragón, “Previsión y Ahorro”.
- de la Caja Asturiana de Previsión Social, la “Crónica”.
- de la Caja de Previsión social de las Islas Canarias, el boletín “Previsión Social”.
- de la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Barcelona, los “Anales”;

.../...

Sin duda que desde comienzos de los años treinta por igual el Instituto Nacional de Previsión y sus Cajas Colaboradoras tuvieron que afrontar situaciones cada vez más comprometidas tanto de carácter social, como de contenido económico y político. En lo social, cada vez se reclama con mayor fuerza que la Previsión Social obligatoria cubra nuevos campos de protección, especialmente en el terreno de la enfermedad y del paro forzoso; en lo económico, España acusa los efectos de una crisis económica que quiebra no pocas posibilidades de progreso; y en lo político las tensiones se agudizan día a día hasta el desgarró de la guerra civil que se inicia en julio de 1936 y que debía poner a prueba tantas instituciones, entre ellas la de la Previsión social. Desde la perspectiva del bando nacionalista, Jordana de Pozas, pasados los años, describió así la situación en este período:

“El día 18 de julio de 1936, la organización de la Previsión Social española quedó dividida en dos zonas. Quedaron en la zona roja la sede y los órganos centrales del Instituto, sus fondos, archivos y funcionarios..., y el territorio íntegro de las Cajas Colaboradoras de Cataluña, Valencia, Murcia, Guipúzcoa, Vizcaya, Santander y Castilla la Nueva. En la zona íntegramente nacional, nada más que cinco Cajas Colaboradoras: Navarra, Galicia, Salamanca, Valladolid y Castilla la Vieja. Divididas entre ambas zonas estaban los territorios de las dos Andalucías, Extremadura, Asturias, Aragón y León.”

La desfavorable marcha de la contienda para el bando republicano, pondrá a prueba el mantenimiento del sistema dentro de la zona que dominan, aún cuando se hicieran esfuerzos notables para asegurar sus funciones conforme a su marco constitutivo. Ante la situación crítica que se crea en Madrid, los órganos centrales del Instituto Nacional de Previsión al igual que la Administración Pública y el mismo Gobierno, se trasladan en noviembre de 1936 a Valencia, como más adelante se hace un nuevo traslado a Barcelona, y en los últimos momentos a la población de La Bisbal (Gerona), cerca ya de la frontera con Francia. Conviene destacar que el Consejero Delegado del Instituto, D. Inocencio Jimenez, permanecerá en el ejercicio de su cargo hasta noviembre de 1937 en que fue jubilado, siendo en 1938 vista la evolución que sufre la contienda, cuando opta por pasarse a la zona nacional, en la cual tratará de

.../...

- de la Caja Regional Gallega de Previsión, el “Boletín” de la misma;
- de la Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa, el boletín “Realidad”;
- de la Caja de Previsión Social del Reino de Valencia, los “Anales”;
- de la Caja de Ahorros Vizcaína, “Vizcaya Social”.

ponerse al frente de lo que allí había quedado de la Previsión Social e intentando mantener viva la tradición de equilibrio social propio del Instituto Nacional de Previsión, aunque harto difícil iba ello a ser dadas las condiciones políticas que reinaban en la España nacional. Conforme es sabido, los Subsidios Familiares, como sistema de Previsión Social Obligatoria, fueron inicialmente creados en el año 1938 como un Servicio que operaba de forma independiente. Pero sería en 1939, alcanzada la victoria militar por parte del bando nacionalista, cuando el antiguo sistema comienza a verse profundamente afectado tanto en sus mecanismos de gestión como en su mismo espíritu de acción social: al respecto fue enormemente significativa la transformación que en septiembre de 1939 (por Ley del 1.º de dicho mes) se hizo del precedente Retiro Obrero, para convertirlo en un denominado Seguro de Vejez e Invalidez, cuya administración iba a tomar un carácter totalmente distinto al sistema de colaboraciones regionales hasta entonces más o menos tolerado, pues aún cuando de una forma un tanto disimulada se auspiciaba la liquidación de todo el sistema de Cajas Colaboradoras y se promocionaba la creación de una organización burocrático-jerarquizada conformada a una estructura estrictamente provincial, pareció mantenerse una cierta moderación frente al contenido y espíritu del antiguo Instituto Nacional de Previsión hasta principios de 1941, momento en que casi coinciden el fallecimiento de D. Inocencio Jimenez, interesado en mantener la esencia regional y participativa propia de la etapa constitutiva del Instituto Nacional de Previsión, y el acceso al Ministerio de Trabajo de J.A. Girón, que tiene el empeño de dar una nueva ordenación a la Previsión Social española que esté de acuerdo con el ideario político falangista y autoritario propio del Nuevo Estado Nacional. Con ello se entra en lo que cabe definir como el comienzo de la segunda etapa de la Previsión Social española.

#### b) *La segunda etapa, 1940 en adelante*

A partir de 1940, y más especialmente de 1941 conforme se acaba de decir, la Previsión social española toma un distinto rumbo y carácter: pero esto no se produce instantáneamente, sino que va tomando fuerza y sentido dentro del marco del bando nacionalista desde poco después de iniciada la guerra civil. Al respecto cabe señalar los siguientes puntos de transformación:

— en primer lugar, cabe recordar que por Decreto de 19 de septiembre de 1936, la Junta de Defensa Nacional de Burgos ratificó la legislación existente sobre Seguros Sociales, y dispuso el cumplimiento de

las obligaciones que la misma imponía; al propio tiempo, y al objeto de asegurar el funcionamiento de la gestión dentro de su territorio, dispuso que las Cajas Colaboradoras en el mismo radicadas asumieran los servicios que estaban radicados en los Servicios centrales del Instituto Nacional de Previsión (y que conforme ya indicábamos estaban en la zona republicana), al propio tiempo creando una denominada Comisión Nacional que debía servir de órgano de enlace, asesoramiento y decisión, y que iba a formarse con los Directores de las Cajas de Castilla la Vieja, de Aragón y de Navarra, y articulada bajo la dirección de un Subdirector del Instituto Nacional de la Previsión que se encontraba en la zona nacional (el Sr. Jordana de Pozas); primero estuvo en Burgos, pero luego se trasladó a Santander;

— en segundo término, nos encontramos con el Decreto de 15 de junio de 1938 por el que se reorganiza orgánicamente al Instituto Nacional de Previsión al tiempo que se le pone bajo la dependencia del Ministerio de Organización y Acción Sindical a través de un Servicio de Previsión Social; ello dará lugar a que la Comisión nacional a la que antes nos hemos referido fuera disuelta y sus facultades pasarán a formar parte de aquéllas que pasaban a ser propias del nuevo Consejo del Instituto; es significativa la interpretación que de esta reforma da uno de sus partícipes: “El Decreto de 15 de Junio de 1938, al mismo tiempo que disolvía el antiguo Consejo de Patronato, restablecía el Instituto Nacional de Previsión, entidad con experiencia y capacidad técnica probada, *introduciendo en su estructura las reformas exigidas por las consignas y orientaciones del Nuevo Estado...*” (Jordana de Pozas); desde luego el antiguo carácter participativo, democrático y regional de la Previsión Social española desde su origen, quedaba roto al desaparecer la participación patronal y obrera directa y ser sustituida por la del sindicalismo vertical y jerarquizado.

Lo que se pretendía hacer como nueva Previsión Social española por el Estado Nacional quedó muy claramente reflejado en el artículo que preparó Jordana de Pozas a principios de 1941, que en aquel momento fue objeto de la más amplia divulgación, y que muy significativamente le dió el siguiente título: “El principio de unidad y los Seguros Sociales”<sup>4</sup>. Comenzaba así:

4. Y no menos significativos son los distintos títulos que se dan a las diversas partes del mismo que son los siguientes:

- Consigna del Nuevo Estado: el Movimiento Nacional se inspira en la unidad;
  - condiciones para su establecimiento;
  - norma del Estado totalitario: el fin político ha de existir en todas las instituciones y
- .../...



“Desde hace algún tiempo vengo dedicándome a la tarea de meditar sobre las consecuencias o corolarios políticos y administrativos del principio de unidad que, según frase de José Antonio en el único número de “El Fascio” publicado el 16 de marzo de 1933, podrían resumirse todas las aspiraciones del Estado. En el Estado totalitario, las fuerzas e instituciones sociales, las entidades y los hombres, las empresas y los servicios, están como inmantados por el fin estatal. Sin dejar cada uno de servir a su objeto o destino propio, todos ellos sirven, además, al fin superior del Estado, al que han de orientarse, del que deben estar permanentemente penetrados o saturados y con el que necesariamente han de armonizar, eliminando cuanto antes hubiera, o pudiera aparecer, como contrario o inharmónico con lo referido. Lo que quiere decir que, en nuestro Estado, el fin político ha de existir en todas las instituciones y servicios. Los Seguros Sociales no constituyen excepción a esta regla fundamental. Y por ende, la primera consecuencia del principio de unidad, es que el fin político de los Seguros Sociales esté ordenado y conjugado con el fin político general”.

Más adelante se enfrentará con la noción de neutralidad política y de independencia frente al ejecutivo que fue propia de la primera etapa de la Previsión Social española y de la gestión asumida por el Instituto Nacional de Previsión y sus Cajas Colaboradoras, y al respecto insistirá en los siguientes términos:

“Este aserto, que he proclamado ya ante el II Congreso Sindical de la Falange, pugna con muchas ideas comunmente recibidas sobre los Seguros Sociales. Se ha dicho muchas veces que la Previsión Social era obra de justicia y no de política; que su finalidad era la misma en los más opuestos regímenes; que obedecía a circunstancias económicas creadas por el desarrollo del industrialismo... El apartamiento de la política, generalmente recomendado para los servicios e instituciones sociales, se preconizaba como una exigencia básica de los Seguros Sociales. Y hasta se justificaba la forma de organización autónoma como un excelente medio de poner a salvo su neutralidad política...”

.../...

- servicios;
- finalidad política de la Previsión;
- nuevas tendencias políticas.

Dicho artículo fue publicado en el “Boletín de Información del Instituto Nacional de Previsión, julio-agosto 1941; y en la “Revista de Trabajo” del Ministerio de Trabajo, Madrid 1941.

Y en el terreno de las acciones concretas, era esta la tendencia que primero de una forma un tanto disimulada luego más abiertamente se estaba llevando a cabo: quizás convenga aclarar que en definitiva los conceptos vertidos en dicho artículo constituían más un esfuerzo para justificar lo que se estaba realizando, que un enfoque doctrinal que pretendiera orientar las cosas futuras. Y a este respecto basta con seguir el camino que toma la legislación dictada en materia de Previsión Social de 1939 en adelante.

En efecto, es la ley de 1.º de septiembre de 1939, la que se ocupa de *introducir determinadas reformas en el antiguo Retiro Obrero para configurarlo como un Seguro de Vejez e Invalidez basado en un sistema de capitalización atenuada en vez del precedente de capitalización* al objeto de poder elevar la cuantía inmediata de sus subsidios de vejez, en donde se perfila un primer ataque directo, aún cuando muy disimulado, al sistema de gestión regional representado por las Cajas Colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión al decir, en su artículo 7.º que “las Cajas Colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión se convierten en Delegaciones del propio Instituto, sin perjuicio del régimen de autonomía que podría concederse en la medida y condiciones necesarias a aquellas Cajas que, por su funcionamiento y exacto cumplimiento de los fines sociales lo soliciten”; en el Reglamento de dicha Ley que fue aprobado por Orden de 6 de octubre del mismo año 1939, específicamente se dice que “las actuales Cajas Colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión quedan convertidas en Delegaciones del propio Instituto, y tendrán como funciones aquéllas que éste les encomiende en cuanto a la administración de los Seguros Sociales y demás servicios actualmente en vigor, o que lo estén en lo sucesivo”; se indica que las Cajas Colaboradoras podrán solicitar antes del 1.º de enero de 1940 su continuación conforme a “un régimen de autonomía administrativa en la medida y condiciones necesarias para su desenvolvimiento”, especificándose por otra parte que “el Instituto Nacional de Previsión, previo examen de la situación y comprobación del Balance de cada entidad colaboradora, cerrado a fecha 31 de agosto de 1939, se hará cargo de su activo y pasivo, incorporando a sus propios bienes y fondos respectivos, los de la entidad extinguida”; precisamente poco antes, y mediante Orden de 5 de julio de 1939, el Ministerio de Organización y Acción Sindical del que dependía la previsión social, había dispuesto la constitución de una Comisión de técnicos contables con el encargo de realizar una inspección tanto del Instituto Nacional de Previsión como de sus Cajas Colaboradoras, con el fin explícito de “precisar la situación económica y financiera de cada una de dichas instituciones”, y que por lo que se ha visto no era más que el punto de partida de su intervención por el Estado y posterior remodelación del sistema de gestión hasta entonces esta-

blecido.

Todo cuanto se acaba de indicar revela el amplio proceso que el Estado nacional promueve con vistas tanto a conseguir la estatificación rigurosa de todos los mecanismos de gestión, como la sumisión política más estricta a las directrices (o como entonces se decía, "consignas") de una organización político-social a un tiempo autoritaria y jerarquizada: lo cual será la orientación a la que se verá sometida cara a un muy largo período todo el desarrollo futuro primero de la Previsión Social, luego de la Seguridad Social: prácticamente hasta nuestros días, pues todavía en estos momentos los principales elementos de las estructuras y prácticas están bajo los condicionamientos de este cambio de formas de actuación que toma cuerpo en 1939 y se conforma en los años inmediatamente siguientes. Ahora bien, interesa resaltar que ello está en profunda contradicción lo mismo respecto a la doctrina que a la práctica de la Previsión Social española originaria: de aquella que se fundaba en la autonomía frente a las imposiciones del Gobierno y a los intentos de estratificación, que pretendía moverse por los cauces de la armonía y la concordia, la que propugnó y materializó tanto una estructura regional de la gestión, como se ocupó de asegurar la más completa representatividad de los intereses económicos y sociales reales en sus más altos órganos tanto de consulta como de gestión. Y lo que fuera tal vez lo más importante, el talante de comprensión, equilibrio y moderación que caracterizó los comportamientos y actitudes de sus hombres más representativos, se vino aparatosamente abajo<sup>5</sup>. Por el contrario es un estilo de mando y de autoritarismo, junto con una actitud de intolerancia y de doctrinarismo político, lo que invadiría el marco de las actuaciones prácticas del Instituto Nacional de Previsión de los años cuarenta<sup>6</sup>.

5. Quizás desde una perspectiva de sociología política convenga recordar que los grandes responsables de la Previsión Social española originaria tenían una adscripción católico-progresista: así cabe decir lo mismo de Maluquer que de Inocencio Jimenez, como de la mayor parte de los directivos de las Cajas de Ahorro cofundadoras en cierta medida del Instituto Nacional de Previsión, la de Barcelona y la de Vizcaya (en la primera Moragas y Barret). Admitieron ampliamente el diálogo con las fuerzas obreras y con el mismo socialismo histórico que en varios momentos colaboró activamente al desarrollo del sistema; al respecto se recuerda la labor que desarrolló *Largo Caballero* durante su período de Ministro de Trabajo de la República, y que entre otras cosas se concretó en la profunda reforma que experimentó el Seguro de Accidentes de Trabajo que pasó a constituirse como un *Fondo de Pensiones centralizado para las incapacidades permanentes y muerte* y que es el sistema todavía vigente hoy en día.

6. Los modales falangista autoritarios se impusieron rápidamente en el Instituto Nacional de Previsión y para constatarlo basta con ver la documentación que se cursaba por dicha institución lo mismo a empresas que a trabajadores. En los años cuarenta, se llegaba a considerar por el público como una sucursal de la Falange y los distintivos de la misma eran ampliamente utilizados y puestos de manifiesto en todas las actuaciones del Instituto. Cabe recordar que al establecerse en 1944 el Seguro de Enfermedad, no sólo sus cuadros directivos sino una gran proporción de sus funcionarios fueron ex-combatientes de la División Azul.

Pero lo que constituyó el momento histórico de ruptura plena y solemne de cuanto fuera la Previsión Social del pasado tuvo su escenario a principios del año 1941, en el transcurso de los cuales se producen los tres siguientes hechos significativos:

- la muerte de Inocencio Jimenez, acaecida en el mes de abril, y supone el fin de la última gran personalidad destacada de la Previsión Social precedente y que al parecer, mantuvo hasta el último momento la batalla finalmente perdida de mantener, al menos en cierta medida, las actitudes y doctrina originaria de la Previsión Social española;

- la afirmación de Jordana de Pozas como máximo responsable de la gestión técnica del Instituto Nacional de Previsión, y cuya actitud él mismo cuidó de explicitar cumplidamente en el artículo que publicó en este mismo año 1941 al que antes hemos hecho referencia; en rigor él abrió las puertas a la dirección y gestión del sistema una nueva generación imbuída de doctrinarismo político-falangista;

- la nominación de José Antonio Girón como Ministro de Trabajo, y la dependencia al mismo de la Previsión Social, situación que se mantendría hasta fechas muy recientes; un elemento decisivo más de la impronta falangista que había de caracterizar desde entonces a la Previsión Social española.

Desde un punto de vista formal, es el Decreto de 31 de mayo de 1941, que dicta el nuevo Ministro de Trabajo, lo que consagra dicha ruptura, especialmente cuando ya en su mismo preámbulo señala que “el Decreto de 15 de junio de 1938, que reorganizó el Instituto Nacional de Previsión, exige ciertas modificaciones que vienen impuestas por la reglamentaria necesidad de renovar parcialmente en fecha próxima su Consejo, algunos de cuyos vocales eran nombrados a propuesta de organismos hoy inexistentes, o sustancialmente alterados o elegidos entre los Directores de las suprimidas Cajas Colaboradoras y *también por la conveniencia de lograr mayor unidad y compenetración entre la labor del Instituto y la del Ministerio de Trabajo...*” En el artículo primero se establece la nueva composición del Consejo del Instituto y que consiste en que el Presidente sea el Director General de Previsión y los Vocales en número de 14 designados por el Ministerio de Trabajo, de los cuales uno lo era como representante del Ministerio de Hacienda, otro por la parte sanitaria del Ministerio de la Gobernación, otro más representante a la Secretaría General de la Falange, seis en representación del Sindicalismo Vertical, más cinco que eran de libre designación del Ministro de Trabajo. Al propio tiempo se procedía a crear las figuras de Comisario y Subcomisario del Instituto Nacional de Previsión y cuyo nombramiento correspondía al Ministro de Trabajo respecto “a persona notoriamen-

te experta en la doctrina y gestión de los Seguros Sociales que, a la vez de garantizar la continuidad de la obra de previsión social, *le inspire el espíritu del Movimiento...*"<sup>7</sup>

Pero desde un punto de vista más real, cabe considerar que fue con la toma de posesión del nuevo Consejo que configuró el citado Decreto, que se instrumentaliza de forma tangible y duradera el cambio tanto de actitudes como de comportamiento y gestión de la Previsión Social española. Al respecto no puede ser más ilustrativo que rememorar las estampas de este acto, de carácter no sólo enteramente "azul", sino incluso paramilitar conforme quedó plasmado en los textos y las fotografías que pueden verse en el "Boletín de Información del Instituto Nacional de Previsión", núm. 6, de junio de 1941<sup>8</sup>.

En el transcurso del período en el cual J.A. Girón permanece al frente del Ministerio de Trabajo, se realiza un gran despliegue de acciones con vistas a extender tanto las prestaciones como el campo de apli-

7. El cargo de Comisario, establecido con el carácter de inamovible, recayó en Jordana de Pozas, que así vió recompensado su apoyo a la operación y a los compromisos políticos que adquirió con el artículo antes comentado, a los que había de añadir su alineación desde 1936 al bando nacionalista; sin embargo, ello no había de impedir que transcurrido algún tiempo no cayera en desgracia del Ministro de Trabajo J.A. Girón, quién, aún cuando conservando formalmente la inamovilidad del cargo de Comisario, encontró la forma de desposeer del mismo todas las facultades ejecutivas que transfirió a la Presidencia del Consejo del Instituto, que recayó en una persona de su especial confianza: Carlos Pinilla. La caída en desgracia de Girón en el año 1957 arrastraría la caída de este último y la vuelta a la responsabilidad ejecutiva de Jordana de Pozas que no iba a durar mucho tiempo al perder la confianza del Ministro de Trabajo de entonces F. Sanz Orrio, especialmente en razón a no haberle satisfecho en la elaboración del Plan de Seguridad Social que le fué encargado.

8. El salón de actos del Instituto Nacional de Previsión tomó el aire de un cuarto de banderas en el que no sólo ondeaban éstas sino que lucían camisas azules, insignias y corrajes, y todos en formación y posición de firmes. El Ministro de Trabajo J.A. Girón pronunció un discurso en el cual más que arengar, trató de calmar algo los encendidos ánimos con ciertos consejos de prudencia. Tal vez tenga interés citar alguna de sus manifestaciones: "Quiero aprovechar la ocasión para saludar, a nuestro estilo, a los miembros del Instituto Nacional de Previsión, y hacer unas declaraciones que, al propio tiempo, son consignas. Nuestra Revolución Nacional Sindicalista es eminentemente constructiva: lo ha dicho nuestro Caudillo, y constituye para nosotros un dogma que acatamos, no sólo con obediencia y disciplina debidas, sino con la alegre satisfacción del deber cumplido. En abril de 1938 prometía nuestro Jefe Nacional la realización de la gran obra social que proporcionase a nuestras clases medias y trabajadoras condiciones de vida más humanas y justas: y nuestro Fundador manifestaba que los obreros sabían que nosotros no queríamos ahogar sus ansias de mejoramiento...". "Y esto es lo que os pido: que al ocupar vuestros puestos en el Instituto Nacional de Previsión vayais con esta idea de servicio y, como meta final, el mejoramiento de España en el aspecto social que os incumbe. El Instituto no es un Banco, no persigue lucro mercantil de ninguna clase; no es una isla dentro del Estado, ni un coto cerrado a nuestra Revolución Nacional Sindicalista, sino que, consciente de sus obligaciones, marcha unido a ella, mejorando el cometido de la Previsión Social en el más amplio sentido...". "No pueden anidar en este organismo castas, tendencias, sectores influyentes. En él sólo puede existir el espíritu del Movimiento que no reconoce otras órdenes que el bien de la comunidad española bajo el mando de Franco y el signo de nuestra Revolución. Y nada más camaradas: a trabajar con ánimo por España y por el Caudillo. Arriba España."

cación de los Seguros Sociales, para lo cual *le sirve de punto de referencia los estudios que sobre el establecimiento de un sistema de Seguros Sociales Unificados habíase elaborado por el Instituto Nacional de Previsión en los años treinta y cuyo anteproyecto había sido sometido a información pública en mayo de 1936*<sup>9</sup>. Sus actuaciones a lo largo de los años cuarenta tienden a concretarse de una forma harto desarticulada en relación a las siguientes realizaciones:

- en primer lugar de un *sistema complementario*, o tal vez sería más exacto definir como yuxtapuesto, de pensiones por vejez y muerte, que se concretó con la formación de las denominadas *Mutualidades Laborales* de composición por lo común sectorial (en rigor organizadas por las reglamentaciones de trabajo dictadas por el propio Ministerio de Trabajo destinadas a regular salarios y condiciones de trabajo correspondientes a una rama de producción, que a su vez venía a corresponder con uno de los Sindicatos Verticales sectoriales entonces establecidos;

- en segundo término, y también complementariamente al Subsidio Familiar establecido en 1939, la creación en cada empresa, y también por ramas de producción, de un denominado Fondo del Plus de

9. En nuestro libro *"La Seguridad Social en España"* (Edit. Euroamérica, Madrid 1971, página 53 y siguientes), nos ocupamos de describir los esfuerzos desplegados, especialmente de 1932 en adelante, por parte del Instituto Nacional de Previsión con vistas a elaborar un proyecto de Seguros Sociales Unificados. En la comunicación del Consejero-Delegado del Instituto al Plano de Comisión Asesora Nacional Patronal y Obrera sobre los Seguros Sociales de noviembre de 1932, entre otras cosas se decía que "la unificación de los Seguros Sociales era una aspiración latente desde hace muchos años y expresa desde hace pocos..."; y se añadía que "el actual Ministro de Trabajo, señor Largo Caballero, arbitró los recursos para implantar el Seguro de Maternidad; estableció el subsidio de paro; procuró la legislación para el Seguro de Accidentes en la agricultura por medio de Mutualidades patronales y compañías; en la industria por una Caja Nacional... La Constitución (véanse los artículos 46 y 65) contribuyó a la aceleración del ritmo. El avance decisivo fue producido por la ratificación, el 8 de abril último, del Convenio de 1927 sobre el Seguro de Enfermedad y por la coincidencia de la Conferencia Internacional de Trabajo sobre el seguro de vejez, invalidez y muerte. Aquella ratificación obliga a poner en marcha el proyecto de Seguro de Enfermedad iniciado en concreto por este Instituto en 1922. El tema de la Conferencia Internacional en 1932 y 1933 renueva nuestro afán estudioso del Seguro de Invalidez. Y todo ello produce el momento propicio para plantear eficazmente el propósito de acelerar la marcha hacia el Seguro integral". Por Orden Ministerial de 10 de mayo del mismo año 1932, el Gobierno encarga al Instituto la tarea de estudiar y preparar la unificación de los Seguros Sociales, lo cual dió lugar a que se constituyera una Ponencia a tales efectos que a su vez fue dividida en Subponencias encargadas de estudios específicos, como la relativa al Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte, y la que iba a ocuparse del Seguro de Enfermedad. Sus estudios avanzan, pero con lentitud, lo cual motivó críticas al respecto a las que hubo que responder en el año 1935 (ver al respecto la "Memoria del Instituto Nacional de Previsión correspondiente al año 1934"). En la Memoria del Instituto relativa al año 1935 y presentada al Consejo del Patronato el 4 de julio de 1936, es decir, pocos días antes del comienzo de la guerra civil, se daba al fin cuenta que se había cumplido el encargo que el Gobierno hiciera en mayo de 1932 y que el Anteproyecto de Seguros Sociales Unificados había sido elevado al Gobierno el 16 de septiembre de 1935.

Cargas Familiares, que se nutría de un porcentaje sobre el total de salarios pagados por la empresa y se distribuía entre sus trabajadores en función al número de "puntos", que según su situación familiar les eran atribuídos;

— finalmente, la puesta en marcha del *Seguro Obligatorio de Enfermedad*, dentro del cual iba a englobarse el antiguo Seguro de Maternidad como una especialidad dentro del primero.

Cabría a su vez hablar de los intentos de extender la Previsión social lo mismo a los trabajadores del mar que a los agrícolas, pero ello tropieza con dificultades especialmente importantes por lo que se refiere a éstos últimos, de manera que iba a resultar que los beneficios sociales en beneficio de los mismos no se alcanzarían con una cierta generalidad hasta bastantes años después.

Pero el fenómeno más relevante de los años cincuenta es que la organización centralista y absorbente del remodelado Instituto Nacional de Previsión se muestra totalmente incapaz de asumir por sí solo todas las responsabilidades de administración y gestión, de tal manera que de nuevo resulta necesario acudir a la colaboración ajena para hacer posible, en especial, la puesta en marcha y aplicación del Seguro de Enfermedad cuya aplicación comenzó a partir de septiembre de 1944. Con tal ocasión surge el denominado régimen de *Entidades Colaboradoras del Seguro de Enfermedad* integrado por una gran suma de entidades de la más heterogénea composición y origen, siendo particularmente numeroso el grupo de aquéllas que fueron constituidas de fortuna en el exclusivo fin de participar en los beneficios que la gestión de tal Seguro podía proporcionarles. Algo análogo, aún cuando con distinta configuración, había de ocurrir con las prestaciones complementarias, o yuxtapuestas, de pensiones de vejez y muerte que asumen las Mutualidades Laborales; las cuales constituyeron una creación "sui generis" de Mutualidades de Previsión Social, en gran medida nutridas de funcionarios procedentes del Instituto Nacional de Previsión (un trasvase que tuvo su apoyo debido a que el Mutualismo Laboral pagaba mejores salarios y ofrecía condiciones de trabajo más favorables), pero que se caracteriza a un tiempo por su alto grado de politización (acorde con el sentir que imperaba en el Ministerio de Trabajo que las aupaba, y a su vez por su estricta dependencia tanto formal como real, a las directrices del Ministerio de Trabajo. Cabe por fin hablar del Plus Familiar como un sistema reglado por el Estado, pero administrado por una Comisión responsable en el seno de cada empresa en particular. Pero en cualquier caso, lo más significativo es tanto el control político de todo este conjunto de gestiones por el Ministerio de Trabajo (que conviene recordar era el más falangista de todos) como la carencia de participación empresarial y



obrero real en la dirección y responsabilidad de la gestión, aunque con el sustitutivo de la representación oficialista del Sindicalismo Vertical salvo por lo que se refiere al Plus de Cargas Familiares; y sobre todo, la intención profunda, aún cuando más o menos disimulada, de evitar cualquier tipo de distribución regional de funciones de gestión: era un tema tan prohibido como en realidad temido.

Todo ello se decanta en una estructura tanto orgánica como funcionalmente confusa e incoherente, que se mantiene en lo político rígidamente controlada en forma estrictamente centralista, pero que en su función tanto económica como social resulta casi desconocida no sólo a nivel periférico, sino respecto a las mismas autoridades centrales, las cuales al principio no parecen estar preocupadas porque ello sea así, no siendo hasta fines de los años cincuenta cuando empieza a cundir la preocupación de que es necesario poseer algunas cifras consolidadas de cuál es la gestión y responsabilidades globales de toda la Previsión Social española<sup>10</sup>. Principalmente a fines de los años cincuenta se trata de constituir un sistema coherente de Seguridad Social (al respecto cabe recordar el Plan Jordana de 1958), que no había de madurar hasta bien entrados en los años sesenta, con la Ley de Bases de la Seguridad Social que es la referencia obligada al sistema en estos momentos vigente, conforme luego veremos.

#### LA SITUACION RECIENTE

Los años sesenta comienzan con la preocupación de racionalizar y sistematizar el contenido disperso de la Previsión Social buscando cómo configurarla dentro del marco de un sistema de Seguridad Social. Son, por otra parte, los años en que el país inicia su etapa más caracterizada de crecimiento económico y de acomodación de las formas de vida a un modelo de sociedad más avanzada que trata de apoyarse, en la medida que las condiciones políticas del momento lo permiten, en la más amplia liberalización posible de las actividades económicas y sociales. En rigor, la consagración de este cambio se materializa después de un pro-

10. Con ocasión de prepararse la elaboración del Plan Jordana, el autor del presente artículo recibió el encargo de consolidar, en primer lugar, las cuentas del Seguro de Accidentes de Trabajo, y más tarde, las del Seguro de Enfermedad. Interesado por el tema, *asumió más tarde el compromiso de integrar todas las cuentas de la Seguridad Social española del período 1958-62, que fue el contenido de su tesis doctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona*. A partir de entonces, y con ocasión de establecerse las Cuentas de las Administraciones Públicas la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo aún cuando no en forma institucional sino mediante una colaboración de miembros de la misma, se fueron materializando las cuentas que dentro del sector público correspondían a la Seguridad Social; pero sin que el detalle fuera objeto de regular divulgación.



longado y difícil proceso en la denominada Ley de Bases de la Seguridad Social, promulgada el 28 de diciembre de 1963, pero cuya aplicación efectiva no debía comenzar hasta 1967.

Los propósitos formales que con esta Ley se persiguen, son los que de manera sintética se expresan en el párrafo 2 del preámbulo a dicha Ley y que textualmente dice:

“La Ley está presidida por ciertas directrices, las cuales, además de conferirle su más alto valor, resumen el alcance de la reforma. Principales directrices son: la tendencia a la unidad, la participación de los interesados en el gobierno de los órganos gestores, la supresión de posible ánimo de lucro en éstos últimos, la conjunta consideración de las situaciones y contingencias protegidas, la transformación del régimen financiero, la acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema y la preocupación preferente sobre los servicios de recuperación y rehabilitación”.

Pero si la participación y la racionalidad sistemática, así como el carácter no lucrativo de la gestión se proclaman plenamente (cosa distinta es hasta qué punto luego se llevará a la práctica), *el tema que en modo alguno ni tan sólo se alude, es el de la autonomía o independencia del sistema respecto a las constantes intervenciones directas del ejecutivo, y la posible regionalización institucional de la gestión*: en rigor, es un tema del cual no se puede siquiera hablar. Por lo tanto, nada más lejos del poder político establecido que volver a lo que fue la primera etapa histórica de la Previsión Social española: a lo sumo, y sólo por razones técnicas, se podrá hablar de descentralización que, llegado el caso, podrá recaer sobre ámbitos provinciales, pero que en modo alguno se tolerarán con sentido regional. En definitiva, toda la reforma del régimen en un sistema de Seguridad Social no alcanzará a afectar a lo que fueron los principios directores del cambio que se produjo a principios de los años cuarenta:

- centralismo completo en la gestión, con completa anulación de los ámbitos de gestión y participación regional;

- absoluta dependencia de la marcha y gestión del sistema al ejecutivo, representado por el Ministerio de Trabajo; y mantenimiento de una participación puramente simbólica, sin que ningún nivel de democratización efectiva llegara a alcanzarse en ningún momento;

- politización completa de la institución, tanto a través del control general de sus actuaciones, como más especialmente en la coloca-

ción de personas de “confianza” en todos los lugares claves de su administración.

La reforma política que da comienzo a principios de 1976 y que tiende a acentuarse de 1977 en adelante, no supuso ningún cambio importante respecto a la situación creada: en concreto, nada efectivo se ha logrado hasta la fecha ni en el campo de la regionalización, de la autonomía y de la participación. La creación del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social más que abrir un proceso de avance y transformación, ha significado, por el contrario, una mayor sujeción, sino manipulación, de la Seguridad Social española.

El Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, desde su constitución trata de formular un cierto tipo de reforma que se discute a puerta cerrada y de la que sólo se llegan a conocer cosas a través de determinadas filtraciones (tal es el caso del anteproyecto de Anguera, por tal ser el nombre del Subsecretario que lo promocionaba). No sería hasta que Gamir se hiciera cargo de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, cuando al fin de una forma sorpresiva, y seguramente mediando acuerdos políticos no explicitados, que el Gobierno aprueba un Real Decreto-Ley con fecha 16 de noviembre de 1978 que en gran medida ofrece una imagen híbrida, si no desdibujada, de cuanto ha de ser la Seguridad Social del futuro; sólo aparecen claramente definidas, y ya en su artículo primero, las importantes facultades que el Ministerio se reserva en orden a su jerarquía y primacía sobre todo el sistema de Seguridad Social, tratando de asegurar a su favor todas las capacidades de ordenación y dirección; asimismo, muy expresivamente se dirá, al definir el contenido de *dirección y tutela* que se reserva el Ministerio, que la administración y gestión de los servicios se realizará”, con sujeción a los principios de simplificación, racionalización, economía de costes, eficacia social y descentralización”, según el siguiente esquema orgánico:

— de tres entidades gestoras del sistema operando conforme a los principios de solidaridad financiera y unidad de Caja y que son:

- el *Instituto Nacional de la Seguridad Social* en cuanto atañe a las prestaciones de carácter económico, o en especie;
- el *Instituto Nacional de la Salud*, para lo que concierne la gestión y administración de las prestaciones en servicios y la administración de los servicios sanitarios;
- el *Instituto Nacional de Servicios Sociales* por lo que afecta a la prestación de servicios complementarios con tal carácter;

— de otra parte, las entidades autónomas del Estado, tanto las de la Administración Institucional de la Sanidad Nacional como del Insti-

tuto Nacional de Asistencia Social.

A su vez, en el artículo segundo del mismo Decreto-Ley, al referirse a la *descentralización y eficacia social* del sistema, se aluden los siguientes aspectos:

— primero, que los organismos antes referidos llevarán a cabo sus actividades “en régimen descentralizado, en los diferentes ámbitos territoriales”;

— segundo, que los Centros Sanitarios y Asistenciales “podrán ser administrados y gestionados por las entidades locales”; y

— tercero, que la actual colaboración de las empresas, de las Mutuas patronales y de las entidades de carácter público o privado, podrán continuar realizándose previa inscripción de las mismas en un Registro Público.

La ambigüedad que preside la redacción del Decreto-Ley al que nos venimos refiriendo no permite llegar a conclusiones demasiado definitivas en ninguno de sus principales aspectos, pero de todas maneras es evidente que a ninguno de los tres Institutos que asumen funciones claves en el sistema se les reconoce ninguna clase de autonomía (al menos aquella que era propia de la primera etapa del Instituto Nacional de Previsión), sino que por el contrario todo conduce a comprobar que los mismos están sometidos a la más estricta dependencia del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social; hasta cierto punto resulta curioso advertir que ganan en grados de mayor independencia las funciones que asumen los Institutos de la Salud y de Servicios Sociales, sobre todo si se recuerda que al menos los antiguos servicios de la Sanidad Nacional eran una dependencia de la Dirección General de Sanidad del Ministerio de la Gobernación hasta no hace mucho tiempo, teniendo su personal el carácter de funcionarios o empleados del Estado, y que la administración de los Servicios Sociales hasta hace poco era una dependencia del Ministerio de Trabajo.

Por otra parte, la creación de una denominada Tesorería General de la Seguridad Social, que tuvo lugar mediante *Real Decreto de 15 de septiembre* y cuyo desarrollo para su aplicación se regula por la *Orden de 31 de enero del año 1979*, constituye otro y grave atentado al principio de autonomía, y también al de descentralización y control democrático, de la Seguridad Social que se está en estos momentos articulando. Al efecto basta con referirse al contenido del artículo primero de la citada Orden que textualmente dice:

“La Tesorería General de la Seguridad Social es un Servicio Común, dotado de personalidad jurídica, a quien compete la realiza-

ción unificada de la administración financiera del sistema...". *"La Tesorería General se adscribe a la Secretaría del Estado de la Seguridad Social, a través de la Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social. El Director General de Régimen Económico de Seguridad Social tendrá el carácter de Tesorero General, ejercerá las funciones de Ordenador General de Pagos y a él corresponderán la alta dirección e Inspección de los Servicios de Tesorería"*.

A ello se agrega que "para el cumplimiento de sus fines, la Tesorería General actuará mediante sus Servicios Centrales y por las Tesorerías territoriales", absorbiendo entre unas y otras casi todas las funciones de gestión del sistema, por lo que cabe deducir de las que se detallan en el artículo 2º de la misma Orden Ministerial<sup>11</sup>. Se trata de paliar esta absorción total de funciones financieras diciendo ambiguamente en el núm. 3 del mismo artículo primero que "la participación en el control y vigilancia de la gestión de la Tesorería General se desarrollará, en el nivel nacional, por el Consejo General del Instituto de Seguridad Social", sin que se haga ni la más mínima referencia a la participación territorial en una función de tanta importancia, pues prácticamente va a ser casi toda la Seguridad Social a juzgar por el contenido del artículo 2º de la misma Orden, conforme ya indicamos. En ningún momento de las casi últimas tres décadas del pasado se había producido un tan elevado grado de concentración y absorción estatificadora del sistema como aquélla que cabe deducir de este simple Decreto y Orden Ministerial sobre la Tesorería unificada de la Seguridad Social. Hasta cierto punto más da la impresión que el sistema que se trata de establecer es la culminación del proceso de transformación que se inició en el año 1940, que el comienzo de una etapa en el desarrollo y perfeccionamiento de un sis-

11. Según el artículo 2º de la Orden de 31 de enero de 1979 que nos ocupa corresponde a los Servicios Centrales de Tesorería: a) La recaudación de los recursos financieros del sistema en su totalidad; b) La custodia de los valores y créditos, así como las operaciones que con los recursos proceda realizar; c) Ordenar directamente el pago de las pensiones en todo el ámbito nacional, y en su caso el pago de las restantes prestaciones, salvo cuando éstas las satisfagan las empresas; d) Ordenar los pagos por operaciones de capital; e) Disponer los movimientos de fondos; f) Constituir, gestionar y aplicar el Fondo de Estabilización del sistema de Seguridad Social, así como la realización de operaciones financieras coyunturales; g) Tramitar las operaciones de créditos y anticipos de tesorería; h) Autorizar la apertura de cuentas en instituciones financieras; i) Elaborar el anteproyecto de presupuestos de la Tesorería General; j) Formular trimestralmente el presupuesto monetario de la Seguridad Social; j) Tramitar las solicitudes de aplazamiento y fraccionamiento del pago de cotizaciones; h) Llevar el inventario de los bienes inmuebles pertenecientes al Patrimonio de la Seguridad Social y realizar los actos de administración sobre los mismos..."

tema que bien necesita superarse y adecuarse a lo que va a ser la España del futuro. Por otra parte, esta Tesorería no guarda relación alguna con las uniones o servicios comunes que operan en varios países europeos a fin de proceder en forma unificada el cobro de las cotizaciones de empresas y trabajadores<sup>12</sup>.

Creemos que las líneas de actuación que se desprenden de las últimas disposiciones del actual Ministerio de Sanidad y Seguridad Social obligan a preguntarse si no está llevando al sistema por un mal camino que sólo habrá de deteriorar, todavía más, el ya tan bajo nivel de eficiencia del mismo, haciéndole más y más un "monstruo" burocrático-estatal ajeno a las necesidades de la sociedad laboriosa española, y por lo que cabe deducir, cada vez más alejado de lo que deberían ser los dos objetivos más a tener en cuenta lo mismo hoy que para el futuro:

- de una parte, la *democratización* del sistema sobre la base de asegurar la participación efectiva a todos los niveles de los intereses económicos y sociales "reales" en la orientación y rectoría del mismo;

- de otra parte, la *división territorial* (a nivel regional), no sólo de la gestión, sino de las mismas funciones de participación social en el control y vigilancia de la gestión.

#### EL FUTURO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

La Seguridad Social, en su carácter de sistema institucional que asume un fin social y público, de alguna manera tanto en su estructura como en su "modus operandi" debe estar en relación con el marco general de condiciones reales que se dan en la vida política y social del país. Ante el marco más o menos liberal, y también más o menos de Estado de Derecho, que era propio de la sociedad política española desde principios de siglo hasta el año 1936 (momento que se produce la ruptura del sistema establecido y que con la victoria del bando nacionalista conducirá a formas de Estado autoritario y antiliberal), la Previsión Social española pudo desenvolverse dentro de un marco de gestión representativa e incluso en cierta medida de autonomía regional conforme se ha podido ver. A su vez pudo recibir el influjo de la experiencia de los países industrializados de Europa más avanzados en lo social en aquellos momentos: al efecto convendrá recordar que los orígenes del

12. Las uniones para el cobro de las cotizaciones existen en Francia, Bélgica y otros países, pero no tienen otra finalidad que tratar la cotización de forma unitaria y seguidamente poner los fondos a disposición de cada entidad integrada. En manera alguna asumen pago de prestaciones o funciones de gestión patrimonial como las aquí propuestas.

instituto Nacional de Previsión están muy ligados a la experiencia belga, que a principios de siglo era un país enormemente avanzado en este campo, tanto por lo que atañe a la aplicación y organización de sistemas de seguros sociales colectivos, como en el mismo terreno del cálculo matemático aplicado a la Previsión Social<sup>13</sup>.

Las cosas ocurren bajo distinto signo y orientación en la segunda de las etapas que hemos considerado y acerca de cuyo contenido antes ya nos ocupamos ampliamente. En realidad, en estos momentos nos encontramos en una situación terminal de este segundo período sin que todavía se hayan producido cambios sustantivos tanto en el terreno de la gestión efectiva, como en la misma comprensión de lo que puede constituir el modelo de la Seguridad Social española del futuro. En una gran medida hasta este mismo momento, aún cuando sólo sea por el peso de la inercia, todos los escauceos de reforma que últimamente se han pretendido llevar a cabo en nuestro sistema de Seguridad Social no son más que simples modificaciones lastradas por la concepción de la Seguridad y su gestión prevalentes en la etapa inmediatamente anterior, que un serio intento de ajuste a las nuevas condiciones político-sociales por las cuales nuestro país aparece decididamente encaminado; incluso se revela la existencia de un práctico y profundo desconocimiento de la forma de acuerdo con la cual la Seguridad Social se desenvuelve en los países más progresivos de Europa, y más en concreto, de aquéllos que están formando parte de las Comunidades Económicas Europeas.

En un primer esfuerzo para clarificar las cosas, tal vez lo primero que habría de preguntarse es hasta qué punto la Seguridad Social española de hoy está ajustada más que a la letra al espíritu del Estado constitucional que ya tenemos establecido y a las mismas aspiraciones de la mayor parte de la sociedad española que todo induce a reconocer no está muy conforme con lo que ahora es, y que de alguna manera pretende que sus formas de actuación sean objeto de una profunda reforma. No será fácil concretar con claridad y en todo su alcance lo que más puede

13. Para la elaboración del anteproyecto de Ley Fundacional del Instituto Nacional de Previsión, el consejero del Instituto de Reformas Sociales Maluquer y Salvador, (que después fue consejero-delegado de dicho Instituto desde su creación), acudió en diversas ocasiones a Bélgica para estudiar las instituciones sociales de este país y tomar referencia de ellas. Una vez constituido el Instituto Nacional de Previsión en 1908, se requirió los servicios del matemático belga *M. Leblanc*, que prestó durante mucho tiempo asesoría actuarial en el establecimiento de las bases técnicas de los primitivos sistemas de libertad subsidiada y otras formas de previsión social voluntaria; luego colaboraría en el cálculo técnico del Retiro Obrero. Y lo que es menos conocido, pero que creemos tienen una especial importancia en recordar, fue el mismo *M. Leblanc* el que se interesaría en formar a los primeros Actuarios españoles, y colaboraría en la creación de la especialidad de Actuario en la Escuela Superior de Comercio de Madrid. El mismo Instituto Nacional de Previsión prestó ayuda para que la enseñanza del actuariado se implantara en España.

convenir a la reforma que habría que imprimir al actual sistema hasta hacerlo adecuado tanto a las necesidades objetivas de la sociedad como conformado a lo que la sociedad española desearía que el mismo fuera. Pero no sólo un esfuerzo, sino muchos habrá que realizar de ahora en adelante hasta conseguir colocar el sistema de Seguridad Social en sus funciones y lugar más apropiados.

Por nuestra parte, intentaremos un primer esfuerzo al respecto a través de los siguientes apartados:

#### a) *Respecto a la forma de Estado*

El texto constitucional no es demasiado concluyente para la Seguridad Social en los tres textos en que se habla de la misma:

— en primer lugar, tenemos el artículo 41 en el cual se dice que “los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante las situaciones de necesidad, especialmente en el caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”;

— luego nos encontramos con que el artículo 50 dice que “los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán a sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”;

— finalmente, está el artículo 129, según el cual “la Ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general”.

Pero a ello es necesario agregar ciertos principios constitucionales unos de carácter general así como otros de contenido más específico.

Con un carácter general la declaración del artículo 1.º según el cual “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho...”, y que “la soberanía nacional reside en el pueblo español... También según el artículo 2.º, que se “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, y la solidaridad entre ellas.”

De forma más específica tenemos, en primer lugar, cuanto se indica en los números 20 y 21 del artículo 148 que señalan que las compe-

tencias efectivas que podrán asumir las comunidades autónomas son las de *asistencia social* y de *sanidad e higiene*; y luego de manera más general, según el número 2 del mismo artículo que comentamos, la facultad de que “transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149”; artículo que se ocupa de definir el contenido de las competencias que de manera exclusiva corresponden al Estado, entre las que se encuentra la sanidad exterior, las bases y coordinación general de la sanidad, la legislación sobre productos farmacéuticos, y la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, *“sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades autónomas.”*

Y al respecto cabe señalar que en el Estatuto de Cataluña, en su artículo 16 se establece:

1. Corresponde a la Generalidad de Cataluña el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior.
2. En materia de seguridad social corresponderá a la Generalidad de Cataluña:
  - a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma.
  - b) La legislación del régimen económico de la Seguridad Social.
3. Corresponderá también a la Generalidad de Cataluña la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos.
4. La Generalidad de Cataluña podrá organizar y administrar a tales fines y dentro de su territorio todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y funciones en materia de sanidad y seguridad social, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.
5. La Generalidad de Cataluña ajustará el ejercicio de las competencias que asuma en materia de sanidad y seguridad social a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la ley establezca.



Por su parte el Estatuto de Autonomía para el País Vasco en su artículo 18 se expresa en iguales términos, siendo en su contenido tanto material como formal idéntico al artículo 16 del Estatuto de Cataluña; en rigor, medió un esfuerzo de homogenización respecto a los textos que figuraban en los proyectos iniciales de los mismos como resultado de las negociaciones mantenidas con el Gobierno antes de que éste y las Cortes dieran su aprobación a los mismos y a la convocatoria para el referendun que se celebró el 25 de octubre de 1979.

Es importante tener en cuenta que en este texto se aclararan conceptos que en los proyectos iniciales se presentaban en ciertos aspectos dudosos, pero no cabe concluir que las cosas hayan quedado totalmente definidas y clarificadas. Al respecto tiene interés destacar que la Administración Central está actuando en una gran medida a contrapelo de las líneas que se señalan como de desarrollo de las facultades concedidas a los entes autonómicos por los Estatutos refrendados, y en tal sentido seguramente nada más expresivo que cuanto se indica en el artículo primero del Real Decreto-Ley 38/1978 sobre reforma del marco institucional de la Seguridad Social:

“Las funciones correspondientes al Estado en materia de salud, sistemas de Seguridad Social y Servicios de Asistencia Social, se ejercerán a través del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. La gestión y administración de los servicios se llevará a cabo, bajo la dirección y tutela del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, con sujeción a principios de simplificación, racionalización, economía de costes, eficacia social y descentralización, por los siguientes organismos:

Uno: Como Entidades Gestoras de la Seguridad Social, con sujeción a principios de solidaridad financiera y unidad de caja:

- el *Instituto Nacional de la Seguridad Social*, para la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social.
- el *Instituto Nacional de la Salud*, para la administración y gestión de servicios sanitarios.
- el *Instituto Nacional de Servicios Sociales*, para la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

Dos: Como organismos autónomos del Estado, por:

- La *Administración Institucional de la Salud*, para la administración y gestión de servicios sanitarios.

- El *Instituto Nacional de Asistencia Social*, para la gestión de servicios de asistencia social del Estado, complementarios a los del sistema de Seguridad Social.

Tres: El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, reglamentará la estructura y competencias de dichos organismos.”

Luego, en el artículo 2º del mismo Real Decreto-Ley, se hace referencia a la *descentralización y eficacia social*, señalándose en cuanto a la primera lo siguiente:

“Uno: Los Organismos a que se refiere el presente Real Decreto-Ley desarrollarán su actividad, en régimen descentralizado, en los diferentes ámbitos territoriales.

Dos: Los centros sanitarios y asistenciales de los organismos citados en el artículo anterior podrán ser gestionados y administrados por las Entidades Locales”.

Finalmente, hace referencia a la *participación* en el siguiente artículo tercero en el sentido de que:

“Se faculta al Gobierno para regular la participación en el control y vigilancia del Instituto Nacional de la Seguridad Social, del Instituto Nacional de la Salud y del Instituto Nacional de Servicios Sociales que se efectuará gradualmente desde el nivel estatal al local, por órganos en los que figurarán, fundamentalmente, por partes iguales, representantes de los distintos sindicatos, de las organizaciones empresariales y de la Administración Pública...”

Y no sólo el contenido de este Real Decreto-Ley, sino todavía más disposiciones recientemente dictadas, como el Real Decreto 2.318/1978, de 15 de septiembre de 1978, y la Orden de 31 de enero de este año que desarrolla su aplicación, se muestran más y más contradictorios contra el principio de autonomía regional reconocido en la Constitución, y no digamos respecto a los proyectos hasta ahora conocidos de Estatutos autonómicos. No puede ser más curioso comprobar hasta qué punto se elude el término “región”, y sólo se hace referencia a la descentralización de órganos centrales, o en ocasión de la sanidad, a las “entidades locales”: en rigor, la legislación y la normativa hasta el momento dictada no puede ser más cerradamente centralista, incluso casi superando cuanto pudo serlo a lo largo de la última etapa de la Seguri-

dad Social española<sup>14</sup>.

Está por ver cuanto va a ocurrir en las próximas Cortes, tanto por lo que respecta a su misma actitud sobre la configuración futura del sistema de Seguridad Social como al mismo diseño y contenido de las autonomías regionales cuya discusión y aprobación será próxima por lo que respecta a Cataluña y Euzkadí, y no muy lejana por parte de otras regiones en avanzado estado de consolidación.

Ello nos conduce a que debamos ahora ocuparnos de examinar, conforme a esta misma perspectiva de futuro, cual puede ser el contenido y funciones propias de la Seguridad Social española de los próximos años.

*b) En relación con el contenido y funciones efectivas*

Pensamos que una buena aproximación al tema puede alcanzarse interrogándonos sobre el sentido de un cierto número de problemas con soluciones alternativas, como son los siguientes:

*Primera:* ¿El sistema de Seguridad Social debe responder a una estructura y organización centralista y jerarquizada que esté bajo la dependencia del Gobierno de manera general y específicamente bajo la responsabilidad de un determinado departamento ministerial, o por el

14. Según el citado Real Decreto 2.318/1978, de 15 de septiembre de 1978, se constituye una denominada "Tesorería General de la Seguridad Social en la que se unifican todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, del sistema de Seguridad Social, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias", siéndole atribuido el carácter de Servicio Común de la Seguridad Social; después de señalar que sus operaciones quedarán sujetas a la intervención y al régimen de contabilidad pública, se precisan como competencias de la misma:

- a) Recaudar los derechos y pagar las obligaciones de la Seguridad Social.
- b) Servir al principio de unidad de Caja, unificando todos los valores generados por las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias de la Seguridad Social.
- c) Distribuir en el tiempo y en el territorio las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones.
- d) Tramitar las operaciones de créditos y anticipos de Tesorería, necesarios para atender los desajustes financieros del sistema.

Pero es que la Orden de 31 de enero amplía desmesuradamente tanto las funciones como la misma estructura orgánica de la Tesorería General la cual queda articulada en servicios centrales y en servicios que denomina territoriales, y ello con la adscripción de la misma a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y bajo la dependencia directa de la Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social. Se crea un entramado complejo de órganos directivos centrales y territoriales de carácter totalmente jerarquizados, y bajo la más estricta dependencia ministerial. No puede concebirse sistema más centralista al tiempo que estatificador.

contrario su fin público y social puede materializarse más útilmente a través de un sistema descentralizado aún cuando enmarcado dentro del Estado y sometido el ejercicio de sus funciones al control y vigilancia directa de órganos representativos de la vida social, económica y política del país?

En rigor España ha conocido intensamente estas dos formas, la que se indica en primer lugar, de inicios de los años cuarenta hasta ahora; la que se habla en segundo término, desde los momentos fundacionales a principios de siglo hasta el fin de la década de los treinta. La experiencia vivida muestra que es perfectamente viable para España que la Seguridad Social, como antes la Previsión Social lo mismo voluntaria que obligatoria, puede operar al máximo nivel de eficiencia y general reconocimiento, siendo un organismo con una *función pública y social*, independiente del aparato gubernamental y de la burocracia estatal, al tiempo que coherente con las autonomías regionales y el mayor grado posible de descentralización territorial, en tanto que asegurando la intervención de órganos centrales y regionales de participación en el control y vigilancia de la gestión.

*Segunda:* ¿La gestión del sistema de Seguridad Social debe responder al principio de sumisión y dependencia integral de la Administración central o de parte del mismo Gobierno, sin que pueda asumir iniciativas o de formular propuestas legislativas; o es conveniente sea considerado como órgano y función de Estado capaz de crear normativa de aplicación en función al marco legal general que se dicte para el sistema, e incluso órgano apropiado de estudio, análisis de la realidad social y llegada la oportunidad autorizado para formular propuestas legislativas en orden al desarrollo y mejora del sistema?

La experiencia española es que esto fue abiertamente así en el transcurso de su primera etapa de existencia; y que en cierta medida, determinadas facultades de iniciativa le fueron también permitidas aún en la segunda etapa; y ello tanto a propósito de la preparación de textos para la normativa reglamentaria impuesta por el Gobierno como en la misma preparación de grandes proyectos de reforma del sistema que fueron objeto de encargo expreso por parte del Gobierno a lo largo de los años cincuenta<sup>15</sup>.

15. Esto fue válido incluso en la época de Girón como en la de Sanz Orrio; respecto a éste último recuérdase que se encargó al Consejo de Administración del I.N.P. la elaboración de un Plan Nacional de Seguridad Social que se concretó en el denominado Plan Jordana del que antes ya hemos hablado. Pero es que la misma Ley de Bases de la Seguridad Social Española de diciembre de 1963 tuvo una vinculación mucho más estrecha con el Instituto Nacional de Previsión de aquella que aparentemente cabe deducir. Y ello, en primer lugar, por cuanto por igual el Ministro, Sr. Romeo Gorria, que el Secretario General Técnico y Director General en el

*Tercera:* ¿Cuál es el alcance que puede concederse a la descentralización regional de la gestión, y hasta qué punto resultaría posible aceptar diferenciaciones tanto en el régimen económico como en el número y nivel de las prestaciones sociales?

También en este caso la experiencia de la primera etapa de la Previsión Social española es concluyente, pues en efecto el sistema de Cajas Colaboradoras de ámbito territorial-regional estuvo operando con plena eficacia y rendimiento; algo que, por el contrario, no ocurrió con el régimen de entidades colaboradoras del Seguro de Enfermedad implantado en el año 1944 en que la proliferación de las mismas dentro de los ámbitos de actuación superpuestos hizo imposible que se pudiera alcanzar ni tan sólo un mínimo nivel de integración y claridad económico-financiera; al respecto basta con recordar que a nivel integrado ni se sabía la cuantía de las cuotas recaudadas ni de las prestaciones pagadas, siendo al cabo de años cuando se logró establecer un plan contable normalizado que, si bien de forma muy aproximada, permitió contar con algunas primeras cifras significativas; pero la experiencia en su conjunto fue tan mal que a los pocos años hubo que disolver el sistema que pasó a ser asumido unitariamente por el Instituto Nacional de Previsión. El principio de Cajas regionales, autónomas pero estrechamente integradas en el sistema general, representativas y sin ánimo de lucro, que alcanzaran a estar profundamente implantadas en cada región, podría tal vez constituir de nuevo una forma de organización gestora especialmente útil. Pasar del actual sistema al nuevo entrañaría problemas, especialmente de personal que habría que tratar con sumo cuidado, pero sería en cualquier caso una operación ni con mucho tan difícil como aquélla que en 1949 supuso liquidar toda la organización administrativa de las Cajas Colaboradoras regionales hasta entonces existentes<sup>16</sup>. Otra cues-

.../...

mismo momento, Srs. Santos Blanco y Alonso Olea, eran funcionarios de dicho Instituto y habían sido miembros del Gabinete Técnico del mismo Instituto cuando era dirigido por el Sr. Jordana de Pozas. Por así decirlo, aún cuando fuera de él, todos ellos se habían formado y eran funcionarios del Instituto.

16. Está por analizar con detalle lo que para el personal de las Cajas Colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión significó la supresión de éstas y su integración al mismo, más cuando ello se vió entremezclado por la depuración política que hubo de afectar a no pocos de ellos, la mayoría de los cuales, conforme anteriormente se indicó, pertenecían a Cajas radicadas en la zona republicana. Una situación privilegiada pudo ser asumida por parte de aquéllos que estaban en las Cajas de la zona nacional. Por lo que atañe a una de las Cajas más importantes, la de Ahorros y de Pensiones para la Vejez de Barcelona, que actuaba en todo el ámbito catalán, pasado algún tiempo rescató para la Institución sus propios funcionarios, pero esto fue la excepción. Pero los mayores beneficiarios del cambio fueron los nuevos cuadros directivos que se formaron con personal ajeno a la experiencia de la Previsión Social española pero que garantizaban el control político del sistema por parte del Nuevo Estado. Podrían contarse muchas cosas sobre las formas de actuación de este nuevo personal que en gran número disfrutó de situaciones especialmente privilegiadas.

tión es la de si ha de mantenerse una estricta igualdad en las prestaciones y recaudación de cotizaciones en cada región, o si por el contrario cabe establecer una cierta gradación de diferencias especiales; al respecto está fuera de duda que un cuadro básico de prestaciones, como de cotizaciones, debe ser tanto igual para todos los ámbitos territoriales como inmediatamente transferible de una a otra en caso de cambio de domicilio de los interesados, pero es un tema distinto el que ya a nivel regional, o incluso en el profesional o sectorial, puedan existir sistemas complementarios de prestaciones, o mejoras específicas en las mismas, siempre que ello responda a la contrapartida de unas contribuciones adicionales que se apliquen a su cobertura: y esto último es algo que, conforme hemos visto, está expresamente admitido en nuestra Constitución del 78 (ver su artículo 41, antes citado).

*Cuarta:* ¿Debe continuar manteniéndose la unión actual de la gestión económica administrativa con la organización asistencia-sanitaria, o por el contrario es más conveniente que ésta última opere autónomamente de la primera?

La unión entre gestión económico-administrativa y servicios asistenciales sanitarios es un hecho no sólo desconocido en la primera etapa, sino incluso durante largo tiempo por el mismo Seguro Obligatorio de Enfermedad implantado en 1944. Un principio de relación comenzó cuando el Instituto Nacional de Previsión empezó a asumir, con cargo a sus distintas reservas y fondos, la ejecución del Plan Nacional de Instalaciones, pero no se consagró hasta fechas relativamente recientes, especialmente a partir de aquel momento en el que la dirección del Instituto Nacional de Previsión pasa a ser asumida por un profesional médico vinculado a la experiencia de la asistencia sanitaria del sistema. Pero es muy general la opinión que tal unión no es conveniente se mantenga; y la misma Constitución española se manifiesta inequívocamente en tal sentido cuando en los artículos 148 y 149 de la misma da un tratamiento diferenciado de la Seguridad Social cuando atañe a la sanidad y la higiene, pues específicamente respecto a éstas, como en relación con la asistencia social, se declara podrán estar bajo la dependencia de las entidades autonómicas. Por otra parte no sólo la función sino la misma forma de organización y gestión económica es muy distinta en ambos casos, como lo es también la clasificación y situaciones del personal ocupado: tratarlo unitariamente sólo conduce a la confusión, contradice la especialización funcional, y perjudica el rendimiento que cabe esperar de cada sector de actuación. Incluso el nivel y forma de descentralización que proceda aplicar es muy distinto en uno y otro caso, y es por lo general propio que en la organización institucional de la asistencia sanitaria pueda alcanzarse un nivel de adscripción a las formas de vi-

da comarcal o local, inimaginables en la administración de la Seguridad Social que normalmente tenderá a definirse por niveles regionales de territorio.

*Quinta:* ¿Cuál es el encuadre institucional total más conveniente para un sistema de Seguridad Social desagregado regionalmente?

Fundándonos en las experiencias tanto de nuestro pasado, como de la evolución general que en los países más progresivos y desarrollados se observa en los sistemas de Seguridad Social, pensamos que el encuadre más positivo de la futura Seguridad Social española podría perfilarse en atención a los siguientes y más relevantes puntos:

- i) El que fuera objeto de una completa diferenciación lo que cabe considerar en sentido estricto el sistema económico-financiero y de gestión de la Seguridad Social, de cuanto constituye el cuadro de las prestaciones asistenciales, especialmente de las de carácter sanitario.
- ii) El que la financiación del sistema básico y obligatorio de unas prestaciones sociales para la generalidad de la población (o una parte importante de la misma), respondiera a unas normas comunes iguales en todo el país, sin perjuicio de que determinados órdenes de prestaciones complementarias financiadas con recursos específicamente destinados a la cobertura de las mismas pudieran establecerse, siempre que cubrieran colectivos con determinadas dimensiones y estabilidad en permanencia y renovación.
- iii) Que la regionalización de la función económica y gestora no habría de contradecir la solidaridad general del sistema, tanto en recursos, prestaciones, como en reservas y formas básicas de la gestión.
- iv) Que debiera ponerse especial atención en que la gestión estuviera bajo el control de órganos representativos de los principales intereses económicos y sociales del país, y que la participación debería extenderse a la capacidad pública, a través de los órganos de las instituciones gestoras, de proponer tanto la discusión y análisis de los temas de mayor importancia para la buena marcha y desarrollo del sistema, como a la proposición de medidas legislativas o la misma orientación en el desarrollo y evolución del sistema.

*Sexta:* ¿No va a ser cada día más conveniente que de alguna manera el sistema español de Seguridad Social trate de aproximarse al contenido básico de los sistemas europeos de Seguridad Social, especialmente de aquéllos que forman parte de las Comunidades Económicas Europeas, al menos tratando de conseguir la máxima armonización posible?

La Seguridad Social tiende cada vez más a buscar formas de configuración semejantes reduciéndose día a día el número de singularidades específicas que no obedezcan a razones muy fundadas; en definitiva, y ello es uno de los aspectos más significativos de la vida tanto económica como social de la Europa Unida, lo mismo la producción que la mano de obra no sólo tienen el camino abierto a la libre circulación respecto a no importa qué territorio, sino que tienden a poder disfrutar condiciones análogas de atención y servicios cualquiera que sea el lugar en el que se encuentren; y ello es una exigencia que por igual reclaman los grandes contingentes de turistas que van de uno a otro país. Además, en la medida que España ha adquirido ya el firme compromiso de integrarse dentro del marco de las Comunidades Económicas Europeas, lo que antes pudo ser la conveniencia de alcanzar una aproximación, o de llegar a un alto nivel de armonización, se convierte en exigencia ineludible y comprometida.

Pero sobre esta cuestión quizás convenga señalar que el sistema establecido para la segunda de las etapas de nuestra experiencia histórica, es claramente contradictoria con las líneas más fundamentales que presiden el desarrollo de los sistemas de Seguridad Social en los países avanzados de Europa occidental y más en concreto de los países integrados en las Comunidades Económicas Europeas. Por el contrario, el contenido de la Previsión Social en la primera etapa sí respondía mucho más de cerca al modelo en su momento imperante en estos mismos países. Las mismas soluciones alternativas que nosotros hasta ahora hemos venido planteando, así guardan un muy elevado grado de aproximación, especialmente en relación con aquel modelo que para la futura Seguridad Social de Europa se ha venido estudiando muy recientemente.

\* \* \* \* \*

Dentro de esta línea de aproximación y armonización a la Seguridad Social de la Europa occidental, sin duda tiene interés tener en cuenta el contenido "*Código de Seguridad Social propiciado por el Instituto de Seguridad Social de la Universidad de Lovaina* y cuya redacción para el comentario fue objeto de presentación en el coloquio que al efecto convocó dicha Universidad en *septiembre de 1977*. Por lo que atañe a los aspectos organizativos según el artículo 65 la gestión del sistema



propuesto de Seguridad Social corresponde a una “Oficina Nacional de Seguridad Social” organizada en las siguientes nueve secciones:

- de cuidados de salud,
- de incapacidad laboral,
- de desempleo,
- de pensiones, incluidas las de jubilación y de supervivencia,
- prestaciones familiares,
- rentas garantizadas,
- de minusválidos,
- de recaudación de las cotizaciones, y
- de formación.

Estando dicha Oficina Nacional compuesta de secciones locales (según se indica en el artículo 66), y su estatuto de “persona de Derecho Público” bajo la tutela del Estado, estando a su vez asimilado al Estado por lo que atañe a “la aplicación de las leyes y de los reglamentos relativos a los impuestos directos recaudados en beneficio del Estado, y a los impuestos directos recaudados en beneficio del Estado, y a los impuestos recaudados en beneficio de las Provincias y Municipios” (ver artículos 67 y 68). Su capacidad en materia económica y financiera concierne especialmente tanto a “administrar los fondos necesarios para el funcionamiento del sistema”, como en la realización de contratos con organismos privados o públicos para el pago de las prestaciones o la ejecución de otras tareas administrativas” (artículo 69). La administración de la Oficina Nacional corresponde al que se denomina “Consejo de Seguridad Social” y que constituye un comité de gestión formado por un Presidente y representantes de los grupos interesados; el Presidente es nombrado por el Gobierno, pero debe ser independiente de las organizaciones interesadas así como “no depender del poder jerárquico de ningún Ministro”; a su vez, se asegura la renovación de los órganos al fijar los mandatos en seis años tanto en relación con el Presidente como para los demás miembros del Consejo (artículos 71 a 74). El referido Consejo “dispone de todos los poderes para la administración del organismo”, y además “puede someter al Ministro competente propuestas de modificación de las Leyes o Decretos que tiene que aplicar, así como elevar opiniones sobre toda proposición de ley, proyecto de ley y enmiendas que se refieren a la Seguridad Social. A su vez, el Consejo escuchará las opiniones de los representantes de la Administración, de los establecimientos públicos y organismos de interés público. El Consejo está obligado a proporcionar al Ministro un estudio económico respecto a cualquier cambio que el mismo proponga y que pueda suponer cargas financieras adicionales (artículo 75 a 78). Se configura el papel del Administrador general encargado de la gestión ordinaria del organismo,

así como de su adjunto (artículos 82 a 84), y se establece la figura de los “Comisarios del Gobierno” encargados de ejercer el Control del Gobierno sobre la institución (artículos 86 y 87).

Las denominadas “oficinas Locales”, dependen de la Oficina Nacional y tienen como función asegurar la administración Local de la Seguridad Social correspondiendo su demarcación con la de los distritos judiciales (artículos 91 a 95).

Son interesantes algunas de las observaciones que sobre este tema se formularon por el *Profesor Dillemans*, Presidente del Instituto de Estudios de Seguridad Social de la Universidad de Lovaina, y participe en la elaboración del Código que nos ocupa, en especial las siguientes:

“Ningún aspecto del derecho de la Seguridad Social ha sido determinado por la historia en igual medida que la organización administrativa; de modo que la existencia de las instituciones y de los servicios tienen en la actualidad más una explicación histórica que racional. La historia de nuestra Seguridad Social ha sido la de una organización formada a partir de organismos privados que, después de cierto tiempo, se integraron en un sistema oficial. He aquí algunos ejemplos: la organización de las prestaciones por desempleo fue establecida por los sindicatos; los problemas relativos a enfermedad e invalidez fueron atendidos primeramente por las mutualidades; las prestaciones familiares provienen de la iniciativa de las organizaciones empresariales, etc. De ello se encuentran indicios en la organización administrativa actual. El problema que se nos planteaba era saber si esta organización tenía todavía una explicación racional, aparte de la tradición e histórica...”

“Por motivos de racionalización, nos proponemos realizar una fusión de los entes paraestatales existentes en un sólo organismo competente en el ámbito integral de la Seguridad Social, tanto para la recaudación de las cotizaciones, como para la concesión de las prestaciones. Al proponer dicha fusión de los entes paraestatales existentes en un sólo Servicio Nacional, quisimos conseguir un sistema más global en cuanto a la responsabilidad. Al centralizar queremos que los representantes de los diferentes sectores puedan encontrarse y que este organismo central pueda conducir a un mayor equilibrio entre los diferentes sectores. Frecuentemente se observa para el pasado que un determinado sector está floreciente en tanto otro no lo está: la reacción de los Ministros ha consistido, muy a menudo, en sacar un poco de dinero de un sitio para darlo a otro en peores condiciones, lo cual en alguna medida sólo enmascara la realidad. De hecho, no pocas proposiciones ministeriales

no pasaban de ser "operaciones estadísticas": por ejemplo, se quitaban unos cuantos parados para colocarlos en las listas de los pensionistas o simi-pensionistas, lo cual daba mejor impresión, pero que sin duda en nada resolvían el problema financiero".

"Un tercer objetivo de la centralización propuesta..., consistía en la simplificación de las estructuras para beneficiar a los asegurados sociales. En el porvenir queremos disponer de una organización central, agrupando a todos los sectores, para poderlos representar a todos conjuntamente, para ser un interlocutor válido frente a las solicitudes, y devolver a la Seguridad Social un rostro más humano y cercano a los beneficiarios e interesados...". "Algunas palabras más sobre la gestión. Ha sido encargada a un Consejo de la Seguridad Social compuesto por un Presidente y representantes de grupos interesados. Claro está que por grupos interesados no se designa solamente a los trabajadores y empresarios, sino también, dado el campo de aplicación del Código, a los independientes, a los minusválidos y personas que reciben una renta garantizada. Así esperamos situar de manera clara la responsabilidad de gestión en todos los interesados. El Servicio Nacional de Seguridad Social no sólo es un organismo representativo, sino también un órgano de dirección: el Consejo puede hacer propuestas referentes a una eventual modificación de la legislación sobre Seguridad Social, y dar dictámenes al Ministro acerca de los problemas que se le planteen."

"Pueden crearse aparte del Servicio Nacional, pero siempre bajo su autoridad, servicios locales en aquellos lugares en que se estimen necesarios, y por lo menos un servicio local por cantón judicial; a su vez los servicios locales pueden establecer oficinas en cada municipio... ¿Cuál ha sido nuestro criterio para determinar qué tareas debían depender del Servicio Nacional Central, y cuáles debían descentralizarse en favor de los servicios locales? El criterio es muy sencillo: nos hemos preguntado si en relación con las operaciones concernientes a las prestaciones era deseable un contacto directo entre las instituciones y el asegurado social. Partiendo de este criterio, hemos indicado como áreas en las que el contacto humano era muy importante: las prestaciones a los minusválidos, la renta garantizada, el desempleo, la incapacidad laboral y la prestación de formación. Para otras áreas, tales como las pensiones de vejez y las prestaciones de supervivencia, nos pareció que la descentralización no debería ir más allá de las formalidades de solicitud. En cuanto al área de las prestaciones familiares no vemos in-

convenientes a su completa centralización”.

Véase cuáles son las áreas de las competencias expresamente atribuidas a los servicios locales:

- respecto a la *renta garantizada*, su concesión, revisión y pago;
- en relación con el *desempleo*, el control, la concesión, el pago de las prestaciones y su suspensión;
- relativamente a la *incapacidad laboral*, la tramitación de la declaración de incapacidad y su verificación;
- por lo que concierne a las *pensiones de vejez*, la tramitación de las solicitudes (pero no su cómputo así como el pago de la prestación);
- en lo relativo a las *prestaciones de supervivencia*, la recepción de las solicitudes;
- en cuanto a los *minusválidos*, la estimación de las necesidades en caso de invalidez, y el pago de las prestaciones; finalmente,
- en cuanto a la *prestación de formación*, la concesión de estas prestaciones.

Por último, tiene interés destacar que para la asistencia sanitaria, según el comentario al respecto de la Profesora Buggenhout, lo que se denomina “cuidados de la salud”, aparecen separados de las prestaciones por incapacidad laboral; estando también previsto que la Seguridad Social deberá asumir el coste de los cuidados que se proporcionen a los interesados por parte del “médico de cabecera colaborador del servicio” que tuvieran asignado; en tanto que las atenciones que proporcione otro médico sólo podrán reembolsarse bajo ciertas condiciones. El sistema sanitario está concebido en función a la capacidad que tiene cada asegurado de escoger un médico, y que los cuidados que éste prescriba, como también aquéllos que le sean dados por un especialista autorizado o una institución de asistencia, serán asumidos por el sistema de Seguridad Social. Y estando estrictamente prohibido que los médicos adscritos al servicio de la Seguridad Social puedan recibir cualquier clase de remuneración de parte de los beneficiarios. Por lo que atañe a las medicinas prescritas, éstas son suministradas gratuitamente contra el pago de una participación a tanto alzado, salvo por lo que concierne a las medicinas que se proporcionen por una institución que se consideran incluidas en los costes de las estancias.

El modelo que se propone en este Código se distancia ostensiblemente de la línea de evolución que desde hace años viene experimentando la Seguridad Social española, y lo que es de tener más particularmen-

te en cuenta, de aquellos intentos recientes de reforma del sistema. La reforma del sistema actual debe seguir caminos distintos a aquéllos que de una forma tal vez insuficientemente meditada se está pretendiendo imprimir a nuestro sistema. Más que en ningún momento se hace necesario examinar con profundidad tanto de dónde el sistema viene, como hacia qué nueva fórmula es necesario que el mismo se oriente para los próximos años de un país que necesita tanto acomodarse a unas muy diferentes condiciones sociales y políticas de las imperantes hasta hace muy poco, como de tratar de aproximarse y conseguir la mejor armonización posible respecto a la Europa occidental y progresiva.

### UNAS OBSERVACIONES FINALES

Aún cuando la Seguridad Social española lleva un muy prolongado período de experiencia y desarrollo, lo cierto es que se trata de una institución que salvo contadas excepciones no despierta gran interés ni entre el público ni en los estudiosos: resulta curioso que su vertiente más divulgada y conocida sea la estrictamente jurídica (que no en vano la Institución forma por lo general parte del Derecho de Trabajo), sin que los aspectos organizativos y económicos, incluso los sociales, sean más que objeto de muy singulares y mínimos estudios, por lo que a las cuestiones de fondo se refiere. Y ello es tanto más sorprendente si se tiene en cuenta que el total de recursos de la Seguridad Social, no sólo en España sino cada vez en mayor número de países, se está situando progresivamente a niveles parejos a los del Presupuesto General del Estado, incluso más<sup>17</sup>.

17. En el siguiente cuadro, y para el año 1975, se comparan los ingresos fiscales de la Administración Central con los obtenidos por la Seguridad Social (según las estadísticas de la C.E.E. para los países integrados en éstas, y sobre las fiscales y de la Seguridad Social para España y en millones de moneda de cada país).

Países	Recursos		Porcentaje
	De la Administración Central	De la Seguridad Social	
Bélgica	605.693	544.510	89,9
Dinamarca	68.272	55.790	95,7
Alemania	214.147	286.959	134,0
Francia	274.851	329.757	119,9
Irlanda	934,75	823,80	88,1
Italia	18.519.500	25.224.614	136,2
Luxemburgo	21.531	22.134	102,5
Holanda	56.380	73.467	130,3
Inglaterra	27.304	21.272	77,9
ESPAÑA	682.000	594.200	87,1

Al propio tiempo, también la importancia de las prestaciones sobre la economía nacional no deja de aumentar hasta alcanzar proporciones muy elevadas en todos los países, aún cuando España continúe manteniéndose al respecto muy rezagada<sup>18</sup>.

Pero el problema fundamental que tiene hoy en día planteada la Seguridad Social española es, por lo menos, doble:

— cómo alcanzar niveles parejos de protección y de prestaciones sociales a los de los países que actualmente integran las Comunidades Económicas Europeas y con las cuales de alguna manera habrá de compararse y a su vez armonizarse;

— cómo estructurar cara el futuro al sistema y su gestión con el fin de conformarlo a los modos de la sociedad democrática y progresiva que está tomando existencia en España, y más en particular, en relación a la gran pujanza que está tomando el hecho regional.

El primero de los indicados problemas no lo incluimos en el presente estudio al tener que estar conectado con otra clase de análisis distinto al que aquí nos ocupa, pero ello no excluye que el mismo sea el de mayor importancia cara al inmediato futuro de nuestro sistema de Seguridad Social.

El segundo de los problemas es el que más especialmente nos atañe y que de alguna manera hemos de tratar de darle definición a fin de que soluciones útiles puedan en relación al mismo plantearse. Veámos cuáles son los aspectos básicos a tener en cuenta:

*Primero:* La Seguridad Social debe responder a una función de gestión exclusivamente económico-financiera y administrativa. No debe

18. Recientemente realizamos un breve estudio sobre este tema que se ha publicado en la revista "Horizonte Empresarial", de Fomento del Trabajo Nacional de Barcelona (núm. 1.883, febrero 1979); en el mismo, después indicar que "durante muchos años se nos ha venido diciendo lo importante y avanzada que estaba nuestra Seguridad Social: todos eramos testigos de aparatosas inauguraciones de monumentales servicios asistenciales, y a la vez que inequívocos sujetos de la gravosa carga de las contribuciones al mantenimiento del sistema", en la medida que se ha comenzado a conocer objetivamente el sistema disponiendo de cifras fiables de conjunto, que permitían establecer comparaciones, ha sido cuando se ha descubierto "un nuevo e insospechado mundo, un estado muy diferente de cosas a lo que ingenuamente (más por falta de información que por ingenuidad) habíamos llegado a creer." Y si para el año 1975 la suma de prestaciones sociales para los nueve países de las C.E.E. fue del 23,9 por ciento del P.I.B. en España sólo estábamos en el 9,04, no habiendo llegado en 1978 más que al 10,46 por ciento. Pero es que el país de las C.E.E. más retrasado, Irlanda, en 1975 había alcanzado el 19,7, es decir, se encontraba casi al doble de España. Pero ¿cuánto tiempo le haría falta para llegar a niveles económicos análogos a cualquiera de estas y cuanto antes? Mucho habría que renovar, y también remover para que ello se lograra dentro de un plazo razonable. Y hasta el momento, no parece que las cosas vayan por buen camino.

pretender si no ser un buen administrador de los recursos que obtiene para aplicarlos adecuadamente a la concesión de las prestaciones sociales a que el sistema en forma reglada está obligado.

*Segundo:* Consecuentemente con lo anterior, debe evitarse responsabilizar a la gestión de la Seguridad Social funciones que respondan a otro contenido, reduciendo al mínimo indispensable las responsabilidades patrimoniales y desde luego desligándole de toda relación respecto del cuadro de instituciones sanitarias que deben tener su propio y específico encuadramiento en función al estricto cumplimiento de sus fines.

*Tercera:* La institución y sistema de la Seguridad Social responde a un fin público y social, pero manteniendo la más absoluta independencia y autonomía respecto al Gobierno, al cual sólo pueden corresponderle las funciones de control económico-administrativo de las operaciones y los genéricos de tutela de la institución.

*Cuarta:* La máxima responsabilidad de la gestión del sistema de Seguridad Social debe corresponder a órganos representativos y participativos en el sistema, contando con el apoyo de las asesorías y cuadros técnicos de las instituciones. No sólo debe haber un órgano central único que concentre la máxima responsabilidad, sino que es necesario se cuente con órganos de carácter análogo a nivel regional, inclusive local si así fuera aconsejable.

*Quinta:* Tanto las cotizaciones que se impongan como las prestaciones que se concedan, deberán ser aquéllas que la Ley preciba y los reglamentos en forma detallada precisen. Procede que la gestión se desarrolle conforme a la misma estricta legalidad; sólo excepcionalmente y con las debidas garantías se podrán admitir determinadas acciones sociales de carácter discrecional.

*Sexta:* Se impondrá el principio de solidaridad entre los distintos colectivos tanto a nivel regional como nacional. Sin embargo, será posible el establecimiento de regímenes de protección de carácter complementario (en ningún caso sustitutivos) respecto a determinados colectivos profesionales, sectoriales o territoriales que soporten por sí solos los costes adicionales de los mismos.

*Séptima:* Se potenciará la descentralización gestora en los niveles regionales y locales; acentuándose esta descentralización respecto de aquellas prestaciones en las que la relación entre gestión y público tenga que ser más asidua e inmediata.

*Octava:* La función gestora será única y unitaria, aún cuando con aquellas divisiones funcionales que para las distintas operaciones se hagan en cada momento necesarias, así como las divisiones territoriales que la experiencia haga más aconsejables. Sin duda será conveniente que la descentralización territorial de la gestión encuentre una adecuada correspondencia con los territorios autonómicos.

Muchas más cosas habrían de ser consideradas hasta que un nuevo modelo de gestión para la Seguridad Social pudiera quedar totalmente conformado. Pero creemos que ello constituye una primera aproximación al tema que permita seguir avanzando hacia una mejor comprensión del mismo. Lo que sí creemos conviene destacar de un modo muy especial es:

— en primer lugar, que los más recientes proyectos de reforma del sistema con la creación de un marco enormemente complejo de Institutos y de la Caja Unica, marcharía bien dentro de las condiciones socio-políticas y administrativas de la segunda de las etapas de la Previsión Social española, pero en manera alguna puede casar con los nuevos perfiles económico-políticos que está tomando una nación constitucional, políticamente plural y con un sentir regional floreciente;

— que un mejor apoyo a lo que puede ser la Seguridad Social de los próximos años puede encontrarse en las experiencias de la primera etapa de la Previsión Social española, con su unidad única de gestión, la regionalización de las operaciones gestoras, y el alto papel y función de sus órganos de dirección y consejo esencialmente representativos de los intereses económicos y sociales reales del país; más todavía, no son de desdeñar las recomendaciones que para un nuevo modelo de gestión de la Seguridad Social se acaban de producir dentro del marco de los países europeos más progresivos y con mayor experiencia sobre la misma.

En cualquier caso, no cabe duda que una nueva etapa está dando comienzo en España en relación con la Seguridad Social: lo que ahora importa es que para la misma se consiga encontrar el mejor de los caminos.